التمييز بين
الموظف العام والموظف الدولي

دراسة في القانون الإداري الدولي

احمد نجم الدين احمد



" التمييز بين الموظف العام و الموظف الدولي"

دراسة في القانون الأداري الدولي

" التمييز بين الموظف العام و الموظف الدولي"

دراسة في القانون الإداري الدولي

احمد نجم الدين احمد

الطبعة الاولى

2015



المملكة الأردنية الهاشمية

رقم الإيداع لدى دائرة

المكتبة الوطنية (2015/10/5167)

احمد نجم الدين احمد 342.2

التمييز بين الموظف العام والموظف الدولي دراسة في القانون الاداري الدولي

عمان: دار الراية للنشر والتوزيع ، **2015**

(218)ص.

ر.أ. : **2015/10/5167**

ردمك: **ISBN 978-9957-579-86-9**

الواصفات: //القانون الاداري//الموارد البشرية//القانون الدولي/

إعدادات دائرة المكتبة الوطنية بيانات الفهرسة والتصنيف الأولية

الراية

دار الراية للنشر والتوزيع

الأردن-عمان

شارع الجمعية العلمية الملكية - المبنى الإستثماري الأول للجامعة الأردنية

هاتف: 5338656 فاكس:96265348656+

ص.ب 2547 الجبيهة- الرمز البريدي 11941 عمان- الأردن

Email:dar_alraya@yahoo.com

الأهداء

الى من حال الثرى بيني وبينهما

أمي الحبيبة وأخي العزيز (محمد) رحمهما اللّه وأسكنهما في فسيح جناته.

والى سندي وعوني بعد اللّه تعالى..

زوجتي الغالية وشموع دربي التي أضاءت طريقي..

بناتي الحبيبات.

الشكر والتقدير

نتوجه بجزيل الشكر وخالص التقدير في معرض العرفان بالجميل لأستاذي العزيز د. ماجد نجم عيدان الجبوري أستاذ القانون الدولي العام ورئيس قسم القانون / جامعة كركوك لتفضله بالإشراف على هذا البحث منذ أن كان فكرة حتى أستوى على ماهو عليه، وسعة صدره وتوجيهاته السديدة، خلال مسيرتي البحثية هذه، فله عميق شكري وتقديري وجزاه الله ألف خير.

وأسجل شكري وأمتناني للأساذا الفاضل د. زبير مصطفى حسين عميد كلية القانون والسياسة في جامعة السليمانية فجزاهم الله عني خير الجزاء.

وأخيراً أجزل الشكر والتقدير لعائلتي الكريمة لوقوفها الى جنبي في جميع مراحل البحث وما قدموه من مساعدة قيمة ورعاية كريمة. داعياً العلي القدير أن يحفظهم و يوفقهم لما فيه الخير والعطاء والتقدم، أنه ولي ذلك والقادر عليه.

المحتويات

الموضوع	الصفحة

89

الفصل الثاني

التعريف بالموظف الدولي

المقدمة

منذ بدء الخليقة ومن الوقت الذي وضع الانسان القانون في مقدمة أهتماماته على سطح المعمورة، حتى تأكد للجميع بأن محور القانون هو الأنسان، فلولا وجود بني البشر لما وجد القانون أساساً.

هذه ناحية ومن ناحية أخرى لوحظ بأن الانسان هو الذي يحرك الأدارة في عملها ولولاه لبقية مشلولة عاجزة وفي سبات طويل أن لم نقل دائمي.

ويوم أن تسارعت الأحداث وتطور القانون والبشر قبل ذلك ظهر نظام (الوظيفة العامة)، ذلك النظام الذي لايخفي على دارسي القانون أهميته ولا على المتخصصين في القانون العام وبالذات فرعه المتمثل بالقانون الإداري، لما يلعبه من دور في مجال الحياة العامة وتقديم الخدمات للمواطنين والسهر على راحتهم على أساس ان الدولة لم تعد دولة بوليسية حارسة بل هي تدخليه وتقدم الخدمات للمواطنين في كل المجالات.

ومع أزدياد تطور المجتمعات وظهور حاجات جماعية لبني البشر كثرت المنظمات الدولية ومعها ظهر نظام (الوظيفة الدولية) التي أخذت تحتل مكانة مهمة تنافس بها الوظيفة العامة ولكن على صعيد القانون الدولي العام، مما يعني ظهور نظامين مهمين أو شخصيين يعملان بجد وأجتهاد لتطبيق قواعد القانون وبث الروح في مختلف ثناياه وعديد نصوصه هما (الموظف العام والموظف الدولي).

والله ولي التوفيق.

الفصل الأول

التعريف بالموظف العام

- المبحث الاول: تعريف الموظف العام
- المبحث الثاني: شروط الموظف العام.
- المبحث الثالث: المركز القانوني للموظف العام
- المبحث الرابع: مسؤولية الموظف العام

التعريف بالموظف العام

تمهيد وتقسيم

لاشك أن الوظيفة العامة والموظف العام أسبق في الظهور من الوظيفة الدولية والموظف الدولي لا بل أن الآخيرين يعودان بجذورهما الى الوظيفة العامة والموظف العام.

فالسلطة التنفيذية أو الأدارية – أذا صح التعبير – لها وسائل وأمكانات مادية عديدة لكنها تبقى مشلولة الأيدي دون العنصر البشري المتمثل (بالموظف العام) حتى صار الأخير واحداً من أبرز موضوعات القانون الأداري عموماً ومن أهم وسائل الأدارة في العمل والأبداع خصوصاً، وبالنظر لكثرة من بحث في هذا الموضوع فأننا سنقتصر على أهم الجوانب التي قد تختلف وقد تتشابه مع الموظف الدولي، وأنسجاماً مع ما سبق فأننا سنقسم هذا الموضوع الى أربعة مباحث: نناقش في الأول تعريف الموظف العام، ونوضح في الثاني شروط الموظف العام، ونبين في المبحث الثالث النظام القانوني للموظف العام وأخيراً وفي المبحث الرابع سنوضح مسؤولية الموظف العام وذلك وفق التفصيل الآتي:

المبحث الأول: تعريف الموظف العام:

تختلف وتتعدد تعريفات الموظف العام بصورة جلية وواضحة نتيجة للأختلاف البين حول عدد وماهية وطبيعة الشروط التي يجب أن تتوفر في الشخص لكي يكتسب بعد ذلك صفة الموظف، ألا اننا – وبجهد متواضع – سنحاول أن نحصي بعض التعريفات للموظف العام حسب الجهة التي تقوم بالتعريف، وتبعاً لذلك نبصر بأن هناك تعريف فقهي للموظف العام وآخر

تشريعي وثالث قضائي، لذا سنحاول التعرف على هذه التعريفات في المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول: التعريف الفقهي للموظف العام:

تصدى العديد من الفقهاء لتعريف الموظف العام، ومع ذلك تدور التعريفات الفقهية جميعها حول العناصر أوالشروط الأساسية اللازمة لأكتساب الشخص صفة الموظف العام، ومنها:

يعرف الفقيه الفرنسي (فالين) الموظف العام بأنه (كل شخص يعمل في خدمة سلطة وطنية ويسهم بصورة أعتيادية في تسيير مرفق عام يدار بطريقة الإدارة المباشرة، ويشغل وظيفة دائمة مدرجة في الكادر الإداري) [1].

أما الفقيه الفرنسي (هوريو) فأنه يعرف الموظف العام بأنه (كل شخص يشغل وظيفة داخلة في الكادرات الدائمة، لمرفق عام يدار بمعرفة الدولة، أو الأدارات العامة التابعة، ويتم تعيينه بمعرفة السلطة العامة) [2].

أما من الفقه المصري فقد عرفه بعضهم بأنه (الشخص الذي يساهم في عمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى) [3].

و قد أتجه غالبية الفقه في مصر إلى الأخذ بالتعريف الذي أستقر عليه القضاء الأداري [4].

---

[1] نقلاً عن: د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الأداري، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، الأردن، عمان 2003، ص414.

[2] نقلاً عن: د. علي جمعة محارب، التأديب الأداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والأنكليزي، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004، ص68.

[3] المصدر السابق، ص70.

[4] ينظر: د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الاداري والقطاع العام، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974، ص9.

يعرف الموظف العام بأنه (الشخص الـذي يسـاهم في عمـل دائـم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى).

كما يتبين في التعريف السابق، ولدى البحث في تعريفـات الفقهـاء في مصر، نجد أن فريقاً منهم أشترط توافر عنصرين في الموظف العام هما [1]:

1. العمل في خدمة مرفق عام أو أحد أشخاص القانون العام.
2. أن يقوم بعمل منتظم غير عارض.

ولكن أغلب الفقهاء يشترط ضرورة أضافة عنصر ثالث هـو صـدور أداة قانونية للتعيين في الوظيفة [2].

ويذهب فريق ثالث الى أنه (لـيس مـن السـهل وضـع تعريـف دقيـق شامل للموظف العام، يصلح في جميع البلدان، أو حتى يصدق على كـل مـن يتصف بصفة الموظف في أطار بلـد واحـد، ولا يضـع المشـرع عـادة تعريفـاً، جامعاً للموظف العام وأنما يقتصر كل قانون مـن قـوانين المـوظفين المتعـددة على تحديد الخاضعين لأحكامه) [3].

أما الفقه السوري فأنه يعرف الموظف العـام بأنـه (هـو الـذي يسـعى لأداء خدمـة عامـة دائمـة في مـلاك مـن ملاكـات الأدارة العامـة للدولـة أو الأجهزة التابعة لها أو في المؤسسات العامة بعد أن يكون قد ثبت فيها) [4].

---

[1] د. سعد عصفور و د. محسن خليل، القضاء الاداري اللبناني ورقابته علـى أعمـال الادارة، دار النهضـة العربية، بيروت، 1978، ص258 و. د. محمود حلمي، القضاء الاداري (قضاء الالغاء – القضاء الكامل – إجراءات التقاضي)،الطبعة الثالثة، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة نشر بلا، ص97.

[2] د. محمد فؤاد مهنا، مباديء وأحكام القانون الأداري في ظل الأتجاهات الحديثة، دراسة مقارنـة، المجلـد الثاني، دار المعارف، القاهرة، 1978، ص456.

[3] د. ماجد راغب الحلو، القانون الأداري، دار المطبوعات الجامعية، الأسكندرية، 1982، ص210.

[4] المحامي زين العابدين بركات، مباديء في القانون الأداري السوري والمقارن، دار الفكر، 1392هجري – 1972 م، ص318- 323

أما أذا ما أردنا سبر غور الفقه العراقي فأننا نعثر على أو نجد الكثير من التعريفات للموظف العام حسبنا هنا الأشارة لبعض منها:

قد عرف الدكتور شاب توما منصور الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت إليه وظيفة داخلة في الملاك الدائم للمرفق العام) [1].

يعرف الدكتور سعد عبدالجبار العلوش الموظف العام تعريفاً واسعاً لم يشترط فيه توافر عنصر (الخدمة الدائمة)، أذ يعرفه بأنه (الشخص الذي يتولى تقديم خدمة في منظمة عامة تديرها السلطة الأدارية أو المحلية أو المصلحية، أي سواء أكانت المنظمة مركزية أم لامركزية) [2].

وأخيراً يعرف الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي الموظف العام بأنه (كل شخص يساهم بعمل في خدمة شخص من أشخاص القانون العام مكلف بأدارة مرفق عام ويشغل وظيفة داخلة في ملاك المرفق) [3].

من كل ما تقدم نستخلص بأن الفقه المقارن مختلف في تعريفه للموظف العام لكنه لا يخفي على بصير أتفاق الفقه على الشروط اللازمة لأعتبار شخص ما موظفاً عاماً بصورة عامة من ذلك مثلاً تأدية العمل في خدمة الدولة أو شخص من أشخاص القانون العام مكلف بأدارة مرفق عام، وان يشغل وظيفة داخلة في ملاك هذا المرفق العام، ويضيف البعض شرط الخدمة الدائمة وشرط التعيين بأداة قانونية، أما نحن فنعرف الموظف العام بأنه

---

[1] د. شاب توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة في العراق، مجلة العلوم الأدارية، ع2، س12، القاهرة، 1970، ص181.

[2] د. سعد عبدالجبار العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص228.

[3] ينظر: د. علي محمد بدير و د. عصام عبدالوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادىء وأحكام القانون الأداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، 1993، ص292 وما بعدها

كل شخص يعمل بخدمة دائمة لدى الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الذي يدير مرفق من المرافق العامة على أن يشغل وظيفة تدخل ضمن ملاك هذا المرفق بصدور أداة قانونية لتعيينه في هذه الوظيفة.

المطلب الثاني: التعريف التشريعي للموظف العام:

ليس غريباً في مجال علم القانون القول بأن ليس من صميم وظيفة المشرع أن يعطي تعريفاً للمسائل المختلفة بل أنه يترك ذلك للفقه وأحياناً للقضاء أيضاً، لكننا عند ما نقلب ونتصفح قوانين الخدمة المدنية والوظيفة العامة في الدول المختلفة قد نجد هنا وهناك تعريفات مختلفة للموظف العام تختلف وتتشابه بحسب أنظمة وتقاليد كل دولة على حدة، وهنا سنوجه سعينا شطر بعض تلك التعريفات:- أن المشرع الفرنسي وعند تحديده لنطاق تطبيق قانون الخدمة المدنية رقم 84 – 16 في 11/ 1/ 1984 أورد تعريفاً للموظف العام، أذ بيين في المادة (2) من القانون المذكور أنه (تسري أحكام هذا الباب على الأشخاص الخاضعين لأحكام الباب الأول من نظام الخدمة المدنية والمعينين بوقت كامل لشغل وظيفة دائمة والمثبتين في درجة مدرجة في الهرم الوظيفي لدوائر الدولة المركزية والمرافق الخارجية التابعة لها أو في مؤسسات الدولة العامة) [1].

أما المشرع المصري فقد تجنب أعطاء تعريف للموظف العام، لعدم وجود معايير ثابتة يمكن الأرتكاز عليها والركون لها في أعطاء تعريف جامع ومانع للموظف العام [2].

---

[1] نقلاً عن: د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص414- 415.

[2] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص35 ومابعدها.

وأذ أما أتجهنا صوب التشريع الأردني فأننا نجد نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 يعرف الموظف العام تعريفاً مفصلاً وواسعاً، أذ ينص على أن الموظف العام هو (الشخص المعين بقرار من المرجع المختص بذلك في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة أحدى الدوائر، بما في ذلك الموظف المعين براتب شهري مقطوع أو بعقد على حساب المشاريع أو الأمانات أو التأمين الصحي، ولا يشمل العامل الذي يتقاضي أجراً يومياً) [1].

وأخيراً وعند ما نعطف النظر على المشرع العراقي في تشريعات الخدمة المدنية والوظيفة العامة، فأننا نجد قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل قد أقتبس تعريفاً للموظف العام نجده في القوانين التي سبقت هذا القانون خصوصاً القانون رقم (64) لسنة 1939 وكذلك القانون رقم (55) لسنة 1956 أذ يعرف الموظف العام بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة دائمة داخلة في ملاك الدولة الخاص بالموظفين) [2].

أما قانون أنظباط موظفي الدولة والقطاع الأشتراكي رقم (14) لسنة 1991 المعدل فأن قد عرف الموظف بأنه (كل شخص عهدت اليه وظيفة داخل ملاك الوزارة أو الجهة غير المرتبطة بوزارة) [3].

وقد أردف المشرع العراقي هذا التعريف بقوله أن (الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة أجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة) [4].

---

[1] ينظر المادة (2) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002.

[2] د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص292 وما بعدها. وكذلك ينظر المادة (2) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

[3] ينظر المادة (1/ ثالثاً) من القانون.

[4] ينظر المادة (3) من قانون أنظباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

نخلص من كل ذلك ان التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية والوظيفة العامة في الدول المختلفة عندما تعرف الموظف العام فأنها لا تخرج عن الأسس التي ذكرناها والتي يعتمدها الفقه أساساً له في تعريف الموظف العام.

المطلب الثالث: التعريف القضائي للموظف العام:

عندما يتعرض القضاء للمسائل المتعلقة بالوظيفة العامة والخدمة المدنية فأنه قد يورد تعريفاً للموظف العام يهمنا هنا تسجيل بعض الأقضية في البلدان المختلفة المتعلقة بهذا المجال:

من القضاء الإداري الفرنسي نجد مجلس الدولة يعرف الموظف العام بأنه (الشخص الذي يشغل وظيفة دائمة في كادر المرفق العام) [1].

ويظهر من هذا التعريف أن القضاء الأداري الفرنسي ممثلاً بمجلس الدولة يشترط شرطين أساسين لأضفاء صفة الموظف العام على الشخص ألا وهما: شغل وظيفة دائمة والتثبيت في الدرجة ضمن الملاك الأداري، ولو طلبنا العون في هذا المجال من القضاء المصري لأسعفنا في ذلك حكم للمحكمة الأدارية العليا اللذي قررت فيه بأن الموظف العام هو ذلك (الشخص الذي يعهد أليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى، عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق) [2].

والقضاء الاداري المصري مستقر – تقريباً – على هذا المفهوم للموظف العام.

---

[1] نقلاً عن: د. علي خطارشطناوي، المصدر السابق، ص419.

[2] نقلاً عن: د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص79 وما بعدها.

أما في الأردن فقد أستقر قضاء محكمة العدل العليا على تعريف الموظف العام بأنه (الشخص الذي يعهد أليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد الأشخاص الأقليمية أو المؤسسات العامة) [1].وهذا الحكم لم يضف جديداً على ما سبق ولن يخرج عليه.

أما أذا ما شددنا الرحال صوب القضاء العراقي وأستقرئنا قرارات مجلس الأنظباط العام (قضاء الموظفين) لوجدناه يشترط للموظف العام نفس الشروط الواردة في قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 المعدل أذ يقول في أحد أحكامه (أذا لم يتم تعيين الموظف وفقاً لأحكام قانون الخدمة المدنية، ولا يتقاضي راتباً من الخزينة العامة فليس له التظلم أمام مجلس الأنظباط العام) [2].

فوفقاً لمفهوم المخالفة لهذا الحكم فأن ذلك يعني بأن الموظف العام هو الشخص المعين وفقاً لقانون الخدمة المدنية ويحصل على راتبه من الخزينة العامة للدولة.

أما ديوان التدوين القانوني (مجلس شورى الدولة اليوم) فقد أعطى مفهوماً واسعاً للموظف، أذ بيّن في فتوى له (أن كلمة موظف في أي قانون وردت، سواء كان هذا الموظف في دوائر الحكومة أو في المصالح الملحقة بها، هي من الشمول بحيث تتناول أي شخص يقوم بأي عمل من أعمال الحكومة أو المصالح الملحقة بها دون التقيد بأي أعتبار يتعلق بالتسمية أو الصفة، ولهذا فأن أي شخص يقوم بأي عمل من هذا القبيل يدخل ضمن مدلول كلمة (الموظف)، إلا إذا أورد لهذا الكلمة تعريف خاص لأغراض القانون الذي

---

[1] أورد الحكم: د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص420.

[2] القرار رقم (40) في 6/ 3/ 1965 منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني، وزارة العدل، ع1 و 2، س4، 1965،ص185

عرفت فيه)[1] وبهذا نجد أن أحكام القضاء في الدول المختلفة تدور في نفس الفلك الذي تدور فيه آراء الفقهاء وموقف التشريعات من تعريف الموظف العام.

المبحث الثاني: شروط الموظف العام

قلنا بأن النتيجة المنطقية والضرورية لمبدأ المساواة في التعيين في الوظائف العامة هي تقرير قواعد عامة مجردة تبين شروط التوظيف، ولهذا فنجد في جميع أنظمة الوظيفة العامة الحديثة مثل هذه القواعد التي تطبق على جميع المواطنين.

فبالنسبة للقانون العراقي مثلاً نجد بأن قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 قد وضح في الفصل الثالث، منه الشروط العامة للتوظيف والأستخدام، والى جانب هذه الشروط العامة قد تنص بعض القوانين على شروط خاصة كما هو الأمر في التعيين في السلك الخارجي مثلاً، عندما توجد هناك قوانين خاصة بهذا الشأن.

هذا وسنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في الأول شروط الوظيفة العامة في القانون العراقي وفي الثاني نوضح شروط الوظيفة العامة في بعض القوانين الأخرى وكما يأتي:

المطلب الأول: شروط الوظيفة العامة في القانون العراقي:

نص قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960المعدل على ما يأتي[2]:

لا يعيين لأول مرة في الوظائف الحكومية إلا من كان:

1. عراقياً أو متجنساً مضى على تجنسه مدة لا تقل عن خمس سنوات.

---

[1] فتوى الديوان رقم (96) في 6/ 5/ 1959، المنشورة في مجلة ديوان التدوين القانوني، وزارة العدل، ع3، س1، أيلول 1962، ص126 وما بعدها.

[2] ينظر نص المادة (7) من هذا القانون.

2. أكمل الثامنة عشرة من العمر وللممرضة السادسة عشرة.
3. حسن الخلق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف كالسرقة والأختلاس والتزوير والأحتيال.

ومن هذا المادة تتضح لنا بعض شروط الوظيفة العامة نلخصها في الآتي:

أولاً: الجنسية:

أن الشعوب المختلفة لا ترضى في الغالب أن يعمل في بلادها الأجانب لأسباب عدة، فبالأضافة الى أن العمل هو من حق المواطنين فأنه من النادر أن يحصل التجاوب بين المواطنين والأجانب الذين تختلف عاداتهم وطبائعهم لا بل حتى أخلاقهم عن أكثرية أبناء البلد الواحد [1].

فمن السهل أذن أن نفهم بأن الدولة لا تسمح بتقليد الأجانب الوظائف العامة، ولكن ومع ذلك قد توجد أعتبارات عديدة قد تحمل المشرع على الخروج على هذا المبدأ ومن أهمها حاجات الوظيفة العامة، ولهذا نجد المشرع العراقي قد أجاز لمجلس الوزراء في حالات الضرورة أن يتعاقد مع الأجانب للعمل في العراق [2]:أن شرط الجنسية يثير في العراق مسألة المتجنسين بالجنسية العراقية [3].

المبدأ العام الذي تأخذ به معظم الدول هو أن المتجنس بجنسية دولة ما يتمتع بكافة الحقوق التي يتمتع بها مواطنوا الدولة [4].

أن المبدأ العام لا يمنع المشرع عن أعتبار المتجنس (ناقص الأهلية) في بعض الحالات، فالمادة السابعة من قانون الخدمة المدنية جعلت من يكتسب

---

[1] د. شاب توما منصور، القانون الأداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، جامعة بغداد، 1980، ص308.

[2] ينظر القانون رقم (36) لسنة 1927.

[3] د. شاب توما منصور، المصدر السابق، ص308.

[4] أخذ المشرع الفرنسي بهذا المبدأ في المادة (80) من قانون الجنسية. نقلاً عن د. شاب توما منصور، المصدر السابق، ص358

الجنسية العراقية عن طريق التجنس ناقص الأهلية لمدة خمس سنوات لأغراض التعيين في الوظائف العامة.

ومرد ذلك أن المشرع يعتقد بأن أنقضاء هذه المدة يعد أمراً ضرورياً للتأكد من المواطنة الصالحة للمتجنسين، ومن البديهي القول بأن من الجائز أستخدام من لم يمض على تجنسه خمس سنوات في أحدى وظائف الدولة بموجب عقود خاصة أو وفق أحكام قانون العمل.

خصوصاً في بعض المسائل الفنية التي قد لا تتوافر لدى العراقيين لأنه مادام المشرع قد أجاز أستخدام الأجانب في الوظائف العامة فمن باب أولى أن يكون ذلك جائزاً بالنسبة للمتجنسين، خصوصاً أن أستخدام الأجانب مقيد بعدم وجود العراقيين لأشغال الوظائف العامة [1].

ورغم وجود بعض التحفظات على عمل الأجنبي الا أن قد تضطر الدولة أليه للحصول على بعض الخبرات الدقيقة المتخصصة.

ثانياً: العمر:

تقتضي نصوص قانون الخدمة المدنية [2]، أن يكون المرشح للوظيفة العامة قد أكمل الثامنة عشرة من العمر (وللممرضة السادسة عشرة).

وقد تشترط بعض القوانين سناً معينة تزيد على الحد الأدنى المقرر في قانون الخدمة المدنية، أما عن الحد الأعلى للسن التي يجوز عندها تعيين المرشح في الوظيفة العامة فلم يتطرق قانون الخدمة المدنية الى هذا الموضوع عدا ما يتعلق في وظائف السلك الخارجي أذ نص البند (هاء) من الفقرة (2)

---

[1] د. شاب توما منصور، المصدر السابق، ص208.

[2] ينظر نص المادة (7) الفقرة (2) من القانون.

من المادة الثالثة من القانون رقم (31) لسنة 1961 على أن: (ألا يتجاوز الخامسة والعشرين من العمر للتعيين بدرجة ملحق أو الثامنة والعشرين بدرجة سكرتير ثالث أو الثانية والثلاثين بدرجة سكرتير ثان).

أما بالنسبة لبقية الموظفين فقد أصدر مجلس الخدمة العامة بالأستناد الى المادة العاشرة من القانون رقم 59 لسنة 1956 قراره المرقم 2/ 57 في 15/ 11/ 1957 بين فيه بأنه لا يجوز أن يعيين لأول مرة من يزيد عمره على خمس وعشرين سنة أذا كان خريج الدراسة الأبتدائية أو المتوسطة و 30 سنة أذا كان خريج الدراسة الثانوية، وقد قرر مجلس الخدمة المساواة بين هؤلاء جميعاً في قراره في 16/ 11/ 1958 أذ أصبحت السن 30 سنة، وبعد صدور قانون الخدمة المدنية رقم (24) لسنة 1960 نرى بأن ليس لمجلس الخدمة أن يضع قيوداً غير تلك التي نص عليها القانون وحيث سبق القول بأن المشرع لم يحدد السن القصوى للتعيين، فلهذا لا يجوز لأية سلطة أخرى أن تضيف شروطاً لم تنصرف إليها إرادة المشرع [1]. وهذا طبيعي لأنه المشرع لو أراد ذلك لنص عليه في مكانه المناسب.

وقد قدمنا بأن قانون الخدمة المدنية ينص على ما يأتي:

(أن يكون المرشح حسن الأخلاق وغير محكوم بجناية غير سياسية أو بجنحة تمس الشرف كالسرقة والأختلاس والتزوير والأحتيال) [2].

---

[1] د. شاب توما منصور، المصدر السابق، ص310.

[2] ينظر المادة 7/ الفقرة 3 من القانون.

ونحن لا نؤيد في هذا المجال ضرب أمثلة على الجنايات والجنح المقصودة في هذا المجال لأنها كثيرة ومجرد عبارة (تمس الشرف) تعطي للأدارة سلطة عند تعيين الموظفين لديها.

ثالثاً: الشروط الصحية:

قبل أن يلتحق الشخص بالوظيفة العامة يقتضي أن تتأكد الأدارة من سلامة المرشح من الأمراض التي تمنعه من القيام بواجبات الوظيفة، وكذلك من الأمراض المعدية لأن الموظف في الغالب على أتصال دائم بالغير، كما للأدارة أن تتأكد من أستعداد المرشح (بصورة عامة) لأشغال الوظيفة والقيام بواجباتها المختلفة.

ولهذا نص القانون رقم 24 لسنة 1960 على أن يكون المرشح (ناجحاً في الفحص الطبي وسالماً من الأمراض المعدية ومن الأمراض والعاهات الجسمية والعقلية التي تمنعه من القيام بالوظيفة المعين فيها بموجب قرار من السلطات الطبية المختصة وفقاً لنظام خاص [1].

ولقد تردد القضاء الأداري في فرنسا، أول الأمر في مراقبة تقرير السلطة الإدارية للقابلية البدنية للمرشح (قراره في 24/ 2/ 1943 منشور في مجموعة دالوز ص376) ولكن أستقر هذا المجلس أخيراً على أن من أختصاصه النظر فيما أذا كانت الحالة الصحية للمرشح مؤهلة للتوظيف أم لا (قراره رقم 825-6-46 في سنة 1946، سيرى 26/ 3 / 1947 وقراره في 19/ 12/ 1947 مجموعة دالوز ص476) [2].

---

[1] ينظر نص المادة (7) الفقرة (3) من القانون.

[2] نقلاً عن: د.شاب توما منصور، المصدر السابق، ص314.

رابعاً: الشروط العلمية والفنية:

قد تقتضي الوظيفة العامة توافر بعض المؤهلات العلمية أو الفنية في المرشح وهذه المؤهلات تختلف بأختلاف الوظيفة، فقد نص القانون رقم 24 لسنة 1960 على أن يكون المرشح (حائزاً على شهادة دراسية معترف بها) [1].

ويعد هذا الشرط حداً أدنى للتعيين في الوظائف العامة، ويوجد عدد كبير من الوظائف يشترط فيها أن يكون المرشح حاصلاً على درجة علمية من نوع معين، كالطبيب والمهندس والمحامي والمدرس في الجامعة.

ونحن نقف ونساند هذا الشرط المهم خصوصاً في الوظائف التي تحتاج لتخصص علمي وفني معين ووفق مؤهل معين (يتمثل بشهادة علمية) في هذا المجال.

المطلب الثاني: شروط الوظيفة العامة في القوانين الأخرى:

وسنختار القانون الأردني والقانون السوري: وذلك وفقاً لما يأتي:

أولاً: شروط الوظيفة العامة في القانون الأردني:

لقد نصت المادة 22 من القانون الأردني على أن:

1- لكل أردني الحق في تولي المناصب العامة بالشروط المعينة بالقوانين أو الأنظمة.

2- التعيين للوظائف العامة من دائمة ومؤقتة في الدولة والأدارات الملحقة بها والبلديات يكون على أساس الكفاءات والمؤهلات [2].

---

[1] ينظر نص المادة 7/ الفقرة (5) من القانون.

[2] د. زيد محمود العقايلة، المصطلحات القانونية، الطبعة الأولى، الأصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص136.

فهنا نلاحظ أن المشرع الأردني لم يفصل كثيراً في شروط الوظيفة العامة وإنما ترك ذلك للقوانين والأنظمة الخاصة بذلك.

ثانياً: شروط الوظيفة العامة في القانون السوري:

في القانون السوري وضع المشرع شروطاً محددة لأنتقاء (الموظف العام) وذلك في الأحكام الواردة في المادة (11) المعدلة من قانون الموظفين الأساسي، وتنحصر هذه الشروط في توفر العناصر الآتية:

1- شرط الجنسية:

هذا الشرط هو من أهم الشروط التي يجب أن تتوفر في المرشح للوظيفة العامة، ولذلك فقد نصت عليه المادة الأولى من نظام الموظفين السابق الصادر برقم 135 في تأريخ 20/ 3/ 1926 ولم يرد في هذا النظام أي نص يتعلق بالمتجنسين بالجنسية السورية وقبولهم في الوظائف العامة.

غير أن قانون الموظفين الحالي رقم 135 في 10/ 1/ 1945 المعدل، أشترط في المادة الحادية عشرة أن يكون المرشح لأحدى الوظائف العامة الشاغرة (سورياً منذ خمس سنوات على الأقل، متمتعاً بحقوقه المدنية) وهو بذلك يشبه قانون الخدمة المدنية العراقي، وتنفيذاً لهذا الشرط صدر عن رئاسة مجلس الوزراء بتأريخ 13/ 1/ 1946 بلاغ أوجب على كل مرشح للوظيفة العامة أن يرفق مع طلبه بالتوظف صورة من أخراج قيده من دائرة الأحوال المدنية يصرح في ذيلها أن صاحب العلاقة سوري منذ أكثر من خمس سنوات[1].

[1] المحامي زين العابدين بركات، مباديء في القانون الأداري السوري والمقارن، مصدر سابق، ص340.

2- شرط السن:

وضع نظام الموظفين السابق رقم 135 في 30/ 3/ 1926 حداً أدنى لسن المرشح للوظيفة العامة، واشترط أن يكون قد أتم الثامنة عشر من عمره، وقد احتفظ قانون الموظفين الحالي بهذا المبدأ وذلك في الفقرة الثانية من المادة (11) منه ولم يقبل المشرع السوري بتحديد حد أعلى للسن كشرط أساسي من شروط التوظف، فعمد الى نسخ شرط الحد الأعلى للتوظف وتحديده بسن الخامسة والثلاثين، وقد تم ذلك أثناء المناقشات البرلمانية التي جرت في المجلس النيابي السوري خلال أواخر عام 1944 وبدء عام 1945 وذلك أثناء اقرار قانون الموظفين الأساسي بالرقم (135).

3- شرط الجنس:

في أعقاب الأستقلال الوطني صدر الدستور السوري ونص على أن (لكل سوري الحق في تولي الوظائف العامة ولا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الشهادات أو الكفاءة ووفقاً للشروط المبنية في القانون).

وهذا يعني أن هذا الدستور كفل حق التوظف للجميع دون تمييز بين الرجال والنساء إلا من حيث الشهادة والكفاءة وكذلك الشروط الأخرى التي قد يحددها القانون.

4- شرائط الأهلية:

يقصد بشرائط الأهلية في هذا المجال: الأهلية الجسدية والأهلية المعنوية.

أ – الأهلية الجسدية: ان من الشروط الأساسية لقبول طلبات المرشحين (للوظائف العامة) أن يكون طالب التوظف في حالة صحية جيدة ومؤهل للقيام بأعباء الوظيفة المرشح لها، وتتحقق السلطة الإدارية من ذلك مستعينة باللجنة الطبية المختصة، ويتوجب على كافة الإدارات العامة

والمؤسسات العامة عندما تحيل المرشح الى اللجنة الطبية صاحبة الأختصاص في تحديد الأهلية الجسدية أن توضح تماماً نوع الوظيفة التي سيعين لها، بتقرير منظم لما أشتملت عليه النصوص القانونية من أحكام ووفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة [1]. وهذا شئ جيد على أساسه ستحدد اللجنة صلاحية الشخص الجسدية للعمل المراد التعيين فيه من عدمها.

ب- الأهلية المعنوية: وتتضمن الأهلية المعنوية بعنصرين أساسيين:

1- حسن السمعة والأخلاق الحسنة: ولقد أشترط قانون الموظفين الأساسي (السوري) في الفقرة (5) من المادة (11) أن يكون المرشح حسن السيرة والأخلاق.

2 – غير محكوم بجناية أو بجرم شائن أو بعقوبة حبس تتجاوز مدتها السنة: وبالأضافة لحسن السمعة والأخلاق الحسنة أشترط المشرع في الفقرة السادسة من قانون الموظفين الأساسي أن يكون المرشح للوظيفة العامة غير محكوم عليه بجناية أو بجرم شائن أو بعقوبة حبس تتجاوز مدتها سنة.

ومن الجرائم التي يعدها مجلس الدولة للحكومة السورية شائنة ومن ثم تمنع مرتكبها من توظيفه في سلك الوظيفة العامة جرم الأحتيال، المنصوص عليه في المادة (641) من قانون العقوبات السوري وكذلك جرم أساءة الأئتمان، والمنصوص عليه في المادة (659) من قانون العقوبات وكذلك جرم أقتناء الحشيش وأستعماله والأتجار به، وهو الجرم المنصوص عليه والمعاقب بموجب أحكام المادة (616 و 617) من قانون العقوبات السوري، وكذلك جرم الأهمال المؤدي الى الأضرار بمصالح الدولة، المنصوص عليه

---

[1] طبقت السلطة التنفيذية للحكومة السورية ذلك الأتجاه في تفسير الفقرة الثالثة من المادة (11) وذلك في البلاغ الصادر عن رئاسة مجلس الوزراء السوري برقم 10228/ 1301 المؤرخ في 3/ 6/ 1945 وتقيدت به.

بالمادة (363) من قانون العقوبات السوري وكذلك جرم التزوير المعاقب عليه مرتكبه بالحبس لمدة شهر وكذلك جرم السرقة [1].

5 - شرط حيازة الشهادات والمؤهلات الفنية المطلوبة:

يتطلب المشرع أن يكون المرشح للوظيفة العامة حائزاً على الشهادات المطلوبة، ولقد حدد قانون الموظفين الأساسي الشهادات الأساسية المطلوبة لكافة الوظائف العامة [2]، حسب درجات الوظيفة والأختصاصات ودرجة الشهادة العلمية ونوع العمل الذي يشغلها.

6 - تحقق أصول وأجراءات معينة:

وبعد أن أشترط المشرع تحقق كافة الشروط المذكورة في المرشح للوظيفة العامة فرض أصول وأجراءات معينة قيد فيها السلطات الإدارية لأنتقاء الموظف العام ومنها:

أ- **تحقق أصول معينة**: حدد المشرع الأصول بالمبدأ الذي يقوم على وجوب أنتقاء الموظف العام بطريق إجراء مسابقة عامة بين كافة المرشحين الحائزين على الشروط المطلوبة.

ب- **تحقق أجراءات معينة**: وضع المشرع إجراءات معينة تكفل المحافظة عليه وعلى حسن تطبيقه، فحدد السلطة التي تضع شروط الوظيفة العامة المراد أشغالها وقضى بأن تنشر هذه الشروط في الجريدة الرسمية أوأن تنشرها أيضاً في صحيفة محلية ان وجدت [3].

---

[1] المحامي زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية - في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، 1394 هجري - 1974 م. ص380-381.

[2] المحامي / زين العابدين بركات، المصدر السابق، ص384.

[3] المحامي زين العابدين بركات، مبادئ في القانون الإداري السوري والمقارن، مصدر سابق، ص352.

ومن ذلك نجد بأن شروط الوظيفة العامة في القانون السوري تتشابه الى حدٍ كبير مع هذه الشروط في القانون العراقي مع وجود أختلافات بسيطة في هذا المجال.

من هنا نجد أن شغل الوظيفة العامة يحتاج لشروط عامة ينص عليها في قوانين الخدمة المدنية، بالأضافة الى إمكانية أشتراط بعض الشروط الخاصة الأخرى لهذا الغرض في بعض القوانين الخاصة لوظائف معينة دون غيرها.

المبحث الثالث: المركز القانوني للموظف العام:

أن أهم شيء يثيره موضوع المركز القانوني للموظف العام هو الحقوق والواجبات الوظيفية لذا سنبين جانبي الحقوق والواجبات المقررة للموظف العام وعليه، وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: حقوق الموظفين والضمانات المقررة لهم:

عندما نبحث في سياسة الوظيفة العامة ونظامها القانوني،ونركز في هذا المجال على أهمية الوظيفة، و من ثم الموظف العام الذي يقوم بتنفيذ مهامها فلا شك أننا سوف لا نبتعد عن مستلزمات ومتطلبات هذا العنصر البشري المتمثل بالموظفين العموميين، وأن كنا سوف نأتي على جملة مفصلة من الواجبات والألتزامات التي ينبغي على الموظف العام أن يلتزم بها أو يتقيد بشروطها – وهي ضرورية وحتمية لتنظيم العمل الوظيفي، فإن قواعد العدالة تقتضي أن تقابلها مجموعة من الحقوق والأمتيازات التي لابد أن يتمتع بها الموظف العام، بغية معادلة الموازنة بين تلك الواجبات وهذه الحقوق، وأن الأخلال بمبدأ التوازن بين الواجبات والألتزامات من جانب والحقوق والأمتيازات من جانب آخر سينعكس حتماً بنتائجه السلبية على الموظف العام في آدائه لواجباته، وعلى الوظيفة ذاتها في مردود العمل فيها ومن ثم

على المجتمع ذاته، بالأضافة الى ذلك فإن الأخلال بمبدأ الموازنة بين الحقوق والواجبات يعد – وفق القواعد الدستورية – إخلالاً بمبدأ التضامن الأجتماعي،الذي يقوم على قيام كل مواطن بأداء واجبه كاملاً تجاه المجتمع،في الوقت الذي يكفل فيه المجتمع للمواطن حقوقه وحرياته [1]، وفي ضوء فكرة التوازن هذه،ومن إستقراء القواعد العامة التي تنظم حقوق الموظفين وإمتيازاتهم وألتزاماتهم وضماناتهم، فإن دراسة هذا الموضوع توجب علينا إلقاء الضوء على هذه المجموعة من الحقوق والألتزامات المقررة في العديد من أنظمة الخدمة المدنية في العالم، كما أن التشريعات الخاصة بنظام الخدمة المدنية في العراق قد أشارت صراحة وضمناً للعديد من تلك الحقوق والألتزامات والضمانات الوظيفية وهذا ما سنحاول الوقوف عليه فيما يأتي:

الفرع الأول: حقوق الوظيفة وأمتيازاتها:

إن الذي يثير إهتمامنا هنا هو حقوق الموظفين وإمتيازاتهم والضمانات المقررة لهم في التشريعات المختلفة، والتي يتمتعون بها بحكم العلاقة التنظيمية التي تربطهم بالدولة، أي تلك الحقوق التي تقرر للموظفين دون غيرهم من المواطنين الذين لا يعملون للدولة أو لا تربطهم رابطة وظيفية معها وفي ضوء هذه الملاحظة فإننا نستبعد من بحثنا هنا تلك الحقوق والأمتيازات التي تكفلها التشريعات النافذة للجميع داخل المجتمع، وذلك بغض النظر عن كونهم من المواطنين الذي لا تربطهم علاقة وظيفية مع الدولة أو من الموظفين أنفسهم، كمبدأ المساواة عموماً والضمانات القانونية التي يتمتع بها أفراد المجتمع في مواجهة اعمال السلطة العامة.

---

[1] ينظر المادة (10) من الدستور العراقي لسنة 1970 الملغي.

أن موضوع الحقوق والأمتيازات أصبح من الموضوعات الملازمة لدراسة أي جانب من جوانب الوظيفة العامة، وهو ركن من أركان النظام القانوني لهذه الوظيفة كما أنه ملازم للعمل الوظيفي ومواكب للظروف الأقتصادية والتطورات الأجتماعية ووثيق الصلة بالحاجات الأنسانية في المجتمع الذي يؤدي الموظف عمله فيه.... ومن هنا فأننا سنحاول أن نأتي على هذه الحقوق في نظرة متجانسة لنظهر فيها تكامل بعضها للبعض الآخر، ودون الضرورة لحصرها ضمن مجموعات ذات إرتباط بالعمل ذاته أو ذات علاقة بالمسلك الوظيفي أو حقوق مستمدة من المهنة ذاتها وفي ضوء هذه المنهجية فإن هذه الحقوق والأمتيازات تتمثل عادة بما يأتي:

أولاً: الراتب الوظيفي:

أستعمل الفقه في فترة من مراحل التطور تعبير الأجرة للدلالة على الأجراء الذين يعملون بالمياومة أو اليومية، ولقد أستعمل أصطلاح الراتب للدلالة على العاملين بالشهرية، وقد هجرالفقه هذه التفرقة لما تثيره من ضغائن وأحقاد بين فئات العاملين في الدولة وأصبح الراتب والأجر تعبيران يطلقان للدلالة على مسمى واحد هو مقابل العمل.

ويعرف قانون الخدمة المدنية الأردنية الراتب (الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهمات الوظيفة التي يشغلها، ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت) [1].

يستحق الموظف الراتب الشهري المقرر بموجب القانون للدرجة الوظيفية التي يشغلها، و يعرف الدكتور ماهر صالح علاوي الجبوري الراتب بأنه (مبلغ يتقاضاه الموظف شهرياً مقابل عمله في الخدمة العامة) [2].

---

[1] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص457.

[2] د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادىء القانون الأداري، دراسة مقارنة، جامعة الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، 1417 هجري- 1996 م، ص129.

وهو مضمون حكم المادة 16 فقرة 1 من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 الذي يبين أن الموظف يستحق راتب وظيفته عند التعيين أعتباراً من تأريخ مباشرته بالعمل.

(وقد أستقر القضاء الإداري في مصر على أعتبار الراتب (المرتب) مقابل العمل) [1].

مادامت علاقة الموظف بالدولة تقوم على أساس تنظيمي – وبصورة خاصة في إطار نظام الخدمة المدنية المغلق – فإن الموظف يعتمد بالدرجة الأساس في تدبير شؤون حياته المادية على ما تقدمه له الدولة (ربة العمل) من راتب (أجر) يواجه به متطلبات حياته المختلفة ويتمثل هذا الراتب عادة بمبلغ من المال يتقاضاه الموظف شهرياً وبصورة دورية مستقرة، وذلك مقابل أنقطاعه للعمل في خدمة الوظيفة التي يشغلها، وغالباً ما ينصرف مدلول الراتب الى ما يتقاضاه الموظف شهرياً وبتدرج بالعلاوات أو الزيادات السنوية أو الترفيع، وذلك من راتب الحد الأدنى للوظيفة التي عين فيها الى حد الراتب الأقصى لها.

وبالرجوع الى قانون الخدمة المدنية في العراق رقم 24 لسنة 1960 وتعديلاته، وبصورة خاصة تلك التعديلات التي طرأت على موضوع الرواتب أو دمج مخصصات غلاء المعيشة مع الراتب الأساسي أو تلك التي أحدثت بعض الزيادات في الراتب، وفي ضوء قانون الخدمة المدنية لسنة 1960 المعدل نجدأشارة الى تقسيم سلم الرواتب الى درجات لكل منها حد أدنى وحد أعلى [2].

---

[1] د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979، ص446.

[2] ينظر المادة (3) من القانون.

ثانياً: المخصصات المضافة الى الراتب:

المخصصات فهي (مبلغ أو مجموعة مبالغ يتقاضاها الموظف شهرياً أو في الفترات التي يحددها القانون وهي إما مبلغ مقطوع أو بمقدار نسبة معينة من الراتب الشهري) [1].

والغاية من منحها للموظف تمكينه من مواجهة نفقات الحياة بما يكفل عيشه بمستوى مقبول أجتماعياً لكي يتصرف ويتفرغ لمهام العمل الوظيفي [2]، أن معظم القوانين التي تنظم شؤون الخدمة المدنية في العالم لا تقف عند تحديد الرواتب التي يستحقها الموظف وإنما تتعدى ذلك الى منحه بعض الأضافات المالية التي تساعده على تحسين أحواله المعاشية ويتجاوز بها الصعوبات الأقتصادية التي تواجهه أو لتميز الموظف عن غيره من الموظفين لأن طبيعة العمل الذي يمارسه له من المتطلبات العلمية والفنية ما ليس للأعمال الوظيفية التقليدية من تلك المتطلبات، أو لأن طبيعة الوظيفة لها خصوصياتها الذاتية مما يستوجب منح الموظف أو فئة معينة من الموظفين بعض الأمتيازات المادية الأضافية التي تتناسب مع المؤهلات التي يحملها ذلك الموظف أو هذه الفئة الوظيفية وطبيعة العمل الذي يمارسونه.

وهنا سنحاول تسليط الضوء على أهم تلك المخصصات والتي أقرتها أغلب التشريعات، علماً بأن تلك المخصصات قد تتمثل بمبالغ شهرية مقطوعة او بنسبة محددة من الراتب الشهري للموظف أو قد يكون هنالك تحديد أعلى لمجموع المخصصات أو الأضافات التي يتقاضاها الموظف سنوياً، وذلك وفق التفصيل الموجز الآتي:

---

[1] د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، 129.

[2] والمثال الأكثر أهمية للمخصصات هي مخصصات غلاء المعيشة التي تمنح لكل موظف والتي تقررت لأول مرة بموجب القانون رقم 69 لسنة 1941.

1 - **المخصصات العائلية:** وهي المخصصات التي تمنح الى الموظف الذي يتحمل أعباء عائلية إضافية كمخصصات الزوجية ومخصصات الأولاد.

2 - **مخصصات منع مزاولة المهنة:** وهي تلك المخصصات التي تمنح للبعض من الموظفين الذين يحملون مؤهلات علمية جامعية معينة وذلك عندما يمنعون من ممارسة مهنهم خارج أوقات الدوام الرسمي وذلك لكي يتفرغوا كلياً الى العمل الوظيفي (كالمهندسين أو الصيادلة أو غيرهم).

3- **المخصصات المحلية:** التي تمنح الى الموظفين الذين يكون مقر عملهم الدائم في الوحدات الأدارية أو القرى أو الأرياف [1].

4 - **مخصصات السفر والإيفاد ومصروفات النقل:** وتشمل النفقات التي يواجهها الموظف عند تكليفه بمهمة رسمية (داخل القطرأو خارجه) أو تعيينه لأول مرة أو نقله من مكان الى مكان آخر [2].

5- **أجور الأعمال الأضافية:** التي تمنح الى الموظف لقاء تكليفه بالعمل أكثر من الساعات المقررة لأوقات العمل الرسمية،وتعد هذه الأجور بمثابة تعويض للموظف عن الجهد الأضافي الذي بذله في أوقات راحته وذلك تحقيقاً للمساواة بين العاملين.

6- **الحوافز:** لقد بين الدراسات التي أجريت لعديد من الحالات إن كفاية الأفراد وعوامل تحديد كفايتهم تتوقف على عنصرين هامين هما: المقدرة على العمل والرغبة في العمل [3].

---

[1] ينظر قانون المخصصات المحلية العراقي رقم 41 لسنة 1980.

[2] ينظر قانون الأيفاد والسفر العراقي رقم 38 لسنة 1980.

[3] الأستاذ حامد الحرفة – مع نخبة من الأخصائيين، موسوعة الإدارة الحديثة والحوافز، المجلد الأول، الدار العربية للموسوعات،الطبعة الأولى، بيروت – لبنان، 1980، ص11

ومن الثابت اليوم ان الحوافز من أهم الأمور الـتي تعمـل علـى رفـع وتحسين هذين العنصرين المذكورين.

وتمنح الحوافز كإضافة على الراتب الأساسـي لحـالات معينـة، يجـوز الجمع بينها: كصعوبة العمل والعبء والمسـؤولية الكـبيرة في الوظيفـة المعينـة أوفي موقع عمل معين كالمعامل الحكومية، والمستشفيات، والمنشآت الصناعية، والمنشآت التي لا تخلو من الخطورة في آدائها.

وهناك عدة تعريفات للحوافز نورد بعضها على سبيل المثـال لا علـى سبيل الحصر: يعرف الدكتور علي السلمي الحوافز بأنها: (مجموعـة العوامـل التي تعمل على إثارة القوى الحركيـة في الإنسـان، والـتي تـؤثر علـى سـلوكه وتصرفاته) [1].

ويعرفها الدكتور عاطف محمـد عبيـد بأنهـا (تشـمل كـل الأسـاليب المستخدمة في حث العاملين على العمل المثمر) [2].

ويعرفها الدكتور نبيل أرسلان بأنها (مجموعة العوامـل الـتي تهيؤهـا الإدارة للعاملين، لتحريـك قـدراتهم الإنسـانية بمـا يزيـد مـن كفـاءة أدائهـم لأعمالهم، على نحو أكبر وأفضل، وذلك بالشكل الذي يحقق لهـم حاجـاتهم، وأهدافهم، ورغباتهم، وبما يحقق أيضاً أهداف المنظمة العاملة) [3].

ويرى الدكتور أسماعيل صبري مقلد أنها: (العمل على زيادة الكفاية الأنتاجية للعاملين بطريقة تخدم أهداف المنظمات، ويجب أن تساعد على ربط الصالح الفردي بالصالح العام وأن تدلل على أنه ليس ثمة تناقض أو تصادم

---

[1] د. علي السلمي، إدارة الأفراد لرفع الكفاية الأنتاجية، القاهرة، دار المعارف بمصر، 1970، ص214.

[2] د. عاطف محمد عبيد، إدارة الأفراد والعلاقات الإنسانية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1970، ص470.

[3] د. نبيل أرسلان، الحوافز في قوانين العاملين بالحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، 1978، ص22.

بينهما، حتى لا يكون في تغليب أعتبارات المصلحة الفردية على المصلحة العامة، مدعاة الى الأستفادة الشخصية لى حساب العمل، وتتحول الحوافز الى مجرد أداة يستخدمها البعض في الحصول على أقصى ما يمكن من المنافع الشخصية) [1].

ويرى الدكتور محمد فؤاد مهنا بأن الحوافز تعني (كل الوسائل والعوامل التي يكون من شأنها حث الموظفين والعاملين، على أداء واجباتهم بجد وإخلاص، وتشجيعهم على بذل أكبر جهد وعناية في أداء هذه الواجبات، ومكافأتهم على ما يبذلونه فعلاً من جهد زائد عن المعدل، في مجال الإنتاج والخدمات) [2]

أما نحن فنرى بأن الحوافز يقصد بها كل الوسائل والعوامل والأساليب التي تتبعها الأدارة من أجل العمل على زيادة وتحسين المقدرة على العمل من جهة والرغبة في العمل من جهة أخرى، كما أننا نرى بأنه كما يعاقب الموظف المقصر فأن المجتهد يثاب على أجتهاده تطبيقاً لقاعدة العقاب والثواب التي تلعب دوراً كبيراً في مجال زيادة ورفع الرغبة والمقدرة على العمل، ولا شك في ان الحوافز تلعب دوراً كبيراً في هذا المجال.

7- **المكافآت التشجيعية:** التي قد تمنح الى من يقوم بتقديم بحث معين أو أقتراح جدي يساعد على تحسين طرق العمل أو تقديم خدمات ممتازة يظهر فيها الموظف تفوقاً،مما يجعله قدوة للموظفين الآخرين......ويخضع منح مثل هذه المكافآت عادة،الى تقدير الأدارة.

---

[1] د. اسماعيل صبري مقلد، دراسات في الإدارة العامة، القاهرة، دار المعارف، 1967، ص401.

[2] د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقها، القاهرة، دار المعارف، 1967، ص429.

8- مخصصات التفرغ العلمي: الـــتي تمـــنح عـــادة الى بعـــض مـــن ذوي الأختصاصات النادرة كأعضاء الهيئات التدريسـية في الجامعـات أو البـاحثين العلميين أو الأطباء الأخصائيين لقاء تفرغهم للعمل العلمـي.... وعـادة مـا تتمثل هذه المخصصات بنسب عالية من رواتبهم وقد تفوق الزيادة المتآتية عن هذه المخصصات الراتب الأصلي للموظف [1]. ونحن مع النوعين الآخرين من المخصصات لأسهامهما الفاعل في التطور والأبداع والعمل المتقن.

ثالثاً: العلاوات السنوية والترفيع:

وهي مزايا مالية يقرها النظام القـانوني للوظيفـة العامـة، والـتي مـن شأنها أحداث زيادة سنوية دورية في الراتب الشهري الذي يتقاضاه الموظـف، مما يدخلها في عداد الحقوق المالية للموظفين جميعاً، وتعـد هـذه العـلاوات أو الزيادات الدورية المصدر المستمر والرافد الطبيعي لتغذية راتب الموظـف منـذ دخوله الى المسلك الوظيفي لحين إنتهاء رابطته الوظيفية.

أذ من المعلوم أن الموظف الجديد الذي ليست لديه أية ممارسة مهنيـة سابقه،فأنه يعين لأول مرة في راتب الحـد الأدنـى للوظيفـة الـذي تسـمح بـه الشهادة العلمية التي يحملها.

ومن ثم يتدرج في راتبه الشهري سنوياً أو دورياً عن طريق العلاوات السنوية أو الترفيع براتب أو الترقية في عنوان الوظيفة (أن كانت هذه الترقيـة الوظيفية تساعده في زيادة راتبه) الى أن يصل الى الحد الأعلـى للراتـب الـذي يستحقه بموجب القوانين النافذة، ونظراً للأهمية القصوى لترفيـع المـوظفين، من درجة براتب أدنى الى درجة أعلى،جاء المشرع العراقي في قـانون الخدمـة

[1] ينظر مثلاً المادة السادسة من قانون الخدمة الجامعية العراقي رقم 142 لسنة 1976 المعدل.

المدنيـة (المعـدل) رقـم 24 لسـنة 1960 ليؤكـد علـى هـذه الحقـوق المهمـة للموظفين [1].

وذلك أن الزيادة السنوية هي زيادة تمـنح في السـنة مـرة واحـدة أمـا علاوة الأختصاص تمنح في كل شهر، والزيادة تمنح للموظفين ضمن شـروط معينة بمقتضى نظام الخدمة المدنية أمـا العـلاوة فأنهـا تمـنح لفئـة خاصـة مـن الموظفين أصحاب الأختصاص بموجب أنظمة خاصة لكل فئة مـنهم [2] ففـي القانون الأردني مثلاً يستحق الموظف العام العلاوات التي قررها نظام الخدمة المدنية وهي الآتية:

أ- **العـلاوة الشخصـية**: يسـتحق الموظـف عـلاوة شخصـية وفقـاً للفئـة والدرجة التي يشغلها ويتم تحديد مقدارها بقرار من مجلـس الـوزراء بنـاءً على تنسيب مجلس الخدمة المدنية.

ب- **العلاوة العائلية**: يستحق الموظف العلاوة العائلية الشهرية.

ج- **العلاوة الأساسية**: يمنح الموظف علاوة أساسية بنسبة مئوية من الراتب الأساسي.

د- **العلاوة الأضافية**: تمنح علاوة أضـافية بنسـبة مـن الراتـب الأساسـي حدها الأعلى (30٪)

لكل من الحالات الآتية ويجوز الجمع بينهما:

- لصعوبة العمل ومسؤوليته في وظائف معينة.
- موقع العمل[(3)]

---

[1] ينظر المادة (16) من هذا القانون.

[2] [(3)] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص461- 462.

وأشار قانون الجمهورية العربية المتحدة في المادة (32) الى أنه: (يجوز لمجلس الإدارة في حدود الأعتمادات المخصصة بالميزانية منح علاوة أستثنائية واحدة بفئة العلاوة الدورية للعامل بالمؤسسة أو بالوحدة الأقتصادية التابعة لها اذا بذل جهداً خاصاً يحقق ربحاً أو أقتصاداً في النفقات أو زيادة في الأنتاج، ولا يغير منح العلاوات الأستثنائية من مواعيد أستحقاق العلاوات الدورية، ولا يجوز منح العلاوة الأستثنائية إلا مرة واحدة كل سنتين) [1].

رابعاً: الترقية الوظيفية:

يقصد بالترقية لغوياً الصعود والأرتقاء ويقصد بها قانوناً أنتقال الموظف العام من فئة وظيفته الى فئة وظيفة أعلى منها أو أنتقاله من درجة الى أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية [2].

ويعرف الدكتور عصام عبدالوهاب البرزنجي الترقية (فالترقية تعني أستحقاق وظيفة أعلى من الوظيفة التي يشغلها في السلم الإداري وتكون مسؤليات وصلاحيات الموظف في الوظيفة الجديدة أكثر مما كانت عليه وظيفته السابقة [3].

والترقية حقوق وأمتيازات وظيفية يتمتع بها الموظف العام والتي يستمدها من مركزه القانوني.

و تستهدف الترقية خلق روح الأمل والتفاؤل لدى العاملين في المرفق العام في الأرتقاء والتقدم داخل المرافق التي ينتمي اليها وتولي وظائف جديدة ذات مهمات ومسؤوليات جديدة وإفساح المجال أمامهم للوصول الى المناصب

---

[1] الأستاذ حامد الحرفة مع نخبة من الأخصائيين، المصدر السابق، ص1721- 1722.

[2] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص471.

[3] د. علي محمد بدير و د. عصام البرزنجي و د. مهدي السلامي، المصدر السابق، ص337.

العليا ويترتب على الترقية في الغالب الأعم زيادة في المرتب الذي يتقاضاه الموظف العام ناهيك عما تمثله الترقية من مزايا أدبية في حياة الموظف العام.

(وتستهدف الترقية خلق نوع من التنافس الشريف فيما بينهم لحثهم الى بذل أقصى جهد وأبداع وأبتكار وتجديد ممكن رغبة في الفوز بالترقية وضمان مردود كفء للقوى العاملة يمكن الأختيار منهم لشغل الوظائف في المستويات العليا بأفضل العناصر التي تؤهلها خبرتها وكفاءتها لشغلها مع الإبقاء على التنظيم كله في حالة معنوية مرتفعة) [1].

وتعد الترقية من أهم الحقوق الوظيفية التي يعول عليها الموظف العام نظراً لما تمثله من أستجابة لرغبته وطموحه في التقدم الوظيفي داخل الهيكل الأداري الذي يعمل فيه، وتولى وظائف ذات مهمات ومسؤوليات أهم وأكبر في المرفق الذي ينتمي اليه.

خامساً: الإجازات:

تناول الفصل الثامن من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم 24 لسنة 1960 بالبيان أنواع الإجازات التي يستحقها الموظف، أن الإجازات حق للموظف يستمدها من مركزه النظامي، والإجازة (حق للموظف ويعتبر مستمراً في خدمته أثناء تمتعه بها كما يستحق عنها راتبه ومخصصاته كاملة ما لم تكن الإجازة بدون راتب أو بجزء من الراتب) [2] يمنح الموظف العام طيلة حياته الوظيفية العديد من الإجازات القانونية شريطة مراعاة مقتضيات العمل الإداري عند الموافقة على منحها، وتعد الإجازة حقاً وظيفياً للموظف العام

---

[1] د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الإدارة، القاهرة، دار النهضة العربية، 1973، ص37.

[2] د. ماهر الجبوري، المصدر السابق، ص131.

لا يجوز حرمانه منها،فهي حق وظيفي مستمد من المركز القانوني الذي يشغله الموظف العام، ولكن يحق للأدارة نظيم ممارسة هذا الحق لضمان حسن سير المرفق العام وأدائه للمهمات والمسؤوليات المنوطة به.

والإجازات التي يستحقها الموظف أنواع عديدة ومنها:

1- **الإجازة السنوية (الأعتيادية):** يستحق الموظف العام إجازة سنوية تتفاوت مدتها حسب فئة الموظف العام وراتبه الشهري شريطة أحترام بعض الضوابط والقيود الإلزامية التي تستهدف في الأساس تنظيم التمتع بهذه الإجازة لتحقيق المصلحة العامة [1].

حددت المادة (43) من قانون الخدمة المدنية العراقي أستحقاق الموظف للإجازة الأعتيادية براتب تام وهي يوم واحد عن كل عشرة أيام من مدة خدمة الموظف، ويجوز تراكم الإجازات لمدة (180) يوماً على أن لا يمنح الموظف لكل مرة أكثر من (120) يوماً براتب تام، والإدارة ليست ملزمة بمنح الإجازة في أي وقت يطلبها الموظف فأن متطلبات تسيير المرفق العام قد تتطلب أستمراره في عمله، ولكن لا تستطيع الإدارة الأستمرار في رفض منح الإجازة لأكثر من ستة أشهر، ويستحق الموظف عند إحالته على التقاعد راتب الإجازات المتراكمة لحد 180 يوماً أما ما زاد على ذلك فيضاف الى مدة الخدمة التقاعدية للموظف [2].

ولا يستحق الموظف العام هذا النوع من الإجازات في حالتين هما:

1- عن المدة التي يكون فيها مجازاً إجازة دراسية أو في إجازة دون راتب أو معاراً.

---

[1] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص463.

[2] د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص131-132.

2- إذا كان قد أستفاد من الإجازة المدرسية الصيفية أو ممن يستفيدون منها بما في ذلك الموظف الذي أوفد في بعثة أو دورة وأستفاد من الإجازة الصيفية للمؤسسة التي أوفد إليها في أثناء مدة الأيفاد [1].

ويجدر بالأشارة أخيراً أن الموظف المجاز إجازة سنوية يتقاضي راتبه وعلاوته كاملة عن مدة الإجازة، وإذا أنتهت خدمته بغير العزل أو فقد الوظيفة فيدفع له بعد أنفكاكه من العمل بدل يعادل.

مجموع الراتب والعلاوات عن مدة الإجازة السنوية التي كان يستحقها عند أنتهاء خدمته، على أنه إذا أعيد الى العمل في الخدمة المدنية قبل أنتهاء المدة التي أستحق عنها ذلك البدل فيقتطع من راتبه ما يساوي مع ما تبقى من تلك المدة ويصح مستحقاً لإجازة سنوية تعادل أيامها [2].

2- **الإجازة العرضية (الطارئة)** [3]: يمنح الموظف العام في القانون الأردني الذي أستنفذ إجازته أجازة عرضية لسبب طاريء لا تزيد مدتها على ثلاثين يوماً براتب كامل مع العلاوة التي يستحقها، وتمنح هذه الإجازة بقرار من الوزير وتقتضى للأستفادة من هذه الإجازة أن يكون الموظف قد أستنفذ كامل رصيده من الإجازة السنوية، وان يكون سبب الحصول عليها أستثنائياً وطارئاً يترك تقديره للسلطة المختصة بالموافقة على منح الإجازة [4].

---

[1] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص463- 464.

[2] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص464- 465.

[3] يتضمن قانون الخدمة المدنية الكويتي نوع من الإجازة غير معروف في العراق ومصر وهو(الإجازة الطارئة) التي يتمتع بها الموظف في حالات الضرر الطاريء التي يضطر معها أنقطاع الموظف عن العمل دون أن يتمكن من أخطار رؤسائه أو أخذ موافقتهم مقدماً، ونحن مع وجود هذا النوع من الأجازات لأن الحاجة قد تدفع له دون أن يتمكن الموظف من الرجوع الى من له حق منحه الأجازة، لمزيد من التفصيل ينظر د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص131.

[4] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 465.

3- **إجازة الحمل والوضع**: وهي إجازة تستحقها الموظفة الحامل وأمدها (72) يوماً وبراتب تام على أن تتمتع بما لا يقل عن 21 يوماً منها قبل الوضع ويجوز تكرار هذه الإجازة كلما تكرر الحمل والوضع [1].

أما حسب القانون الأردني تستحق الموظفة الحامل إجازة أمومة مقابل (إجازة الحمل والوضع في القانون العراقي) لمدة (90) يوماً متصلة قبل الوضع وبعده براتب كامل مع العلاوات التي تستحقها، وذلك بناء على تقرير طبي من طبيب أو قابلة قانونية، على أن لا تزيد المدة المستعملة من هذه الإجازة قبل الوضع على (15) يوماً.

ولا تؤثرالأجازة على أستحقاق الموظفة لإجازتها السنوية، وبهذا يمكن للموظفة في هذه الحالة الجمع بين إجازتها السنوية وإجازة الأمومة إذا سمحت ظروف العمل بذلك [2].

4- **إجازة الأمومة**: وهي إجازة تمنح للأم الموظفة في العراق بهدف الأنصراف خلالها لرعاية طفلها الذي لم يتجاوز عمره سنة واحدة، وتكون بدون راتب والعلاوات [3].

أما في القانون الأردني تمنح هذه الإجازة من ضمن إجازة بدون راتب والعلاوات للأم الموظفة إذا أقتضت ظروف الأسرة أن تتفرغ للعناية بطفلها الرضيع، وتمنح الإجازة بدون الراتب والعلاوات بقرار من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير للموظف من الفئة العليا [4].

---

[1] د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص132.

[2] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص465.

[3] د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص132.

[4] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص466.

5- **الإجازة المرضية**: يستحق الموظف العام إجازة مرضية لمدة قانونية حسب حالته الصحية التي يعينها الطبيب المعالج، وقد يصاب الموظف بمرض يمنعه أستمرار من أداء عمله في وظيفته لفترات مختلفة لذلك أجاز المشرع العراقي في المادة السادسة والأربعين من قانون الخدمة المدنية تمتع الموظف بإجازة مرضية براتب تام لمدة ثلاثون يوماً عن كل سنة كاملة من الخدمة، وتكون الإجازة المرضية بنصف راتب إذا كانت مدتها (45) يوماً خلال السنة. ويجوز تراكم الإجازة المرضية ولكن التمتع بها يكون ضمن الحدود التي رسمها المشرع أذ أشترط أن لا تتجاوز مدة الإجازة المرضية في كل حالة عن (120) يوماً براتب تام ويليها تسعون يوماً بنصف راتب كما يشترط أن لا يتجاوز مجموع الإجازات المرضية خلال خمس سنوات التي تسبق أنتهاء مدة الإجازة المرضية (180) يوماً براتب تام ومثلها بنصف راتب، اذا منح الموظف كل الإجازات الأعتيادية والمرضية التي يستحقها فيجوز منحه إجازة بدون راتب لمدة أقصاها 180 يوماً واذا لم يكن في أستطاعته عند أنقضائها أستئناف عمله يحال الى التقاعد [1].

لقد نظم المشرع الأردني الإجازة المرضية تنظيماً يكفل تحقيق مصلحة الموظف والمصلحة العامة معاً وكالآتي:

- **الحالة الأولى**: مرض الموظف العام وهو على رأس عمله الوظيفي: يستحق الموظف العام إجازة مرضية لمدة لا تزيد على عشرة أيام مجتمعة أو متفرقة خلال السنة بناء على تقرير من طبيب الحكومة، أما إذا زادت الإجازة المرضية على عشرة أيام، ولم تتجاوز شهراً واحداً فتعطى بناء على

[1] د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص133.

تقرير من اللجنة الطبية المختصة، ولا تنزل الإجازة من الإجازة السنوية للموظف [1].

- **الحالة الثانية:** مرض الموظف العام في فترة وجوده خارج المملكة أو في فترة إجازة قانونية إذا أصيب الموظف بمرض وهو خارج المملكة بمهمة رسمية أو إجازة قانونية، يستحق إجازة مرضية لا تتجاوز أسبوعاً واحداً بناء على تقرير من طبيب واحد، وعلى الموظف في هذه الحالة أن يعلم دائرته برقياً (أو يرسل فاكساً أو أيميلاً في عصرنا الحديث) بمرضه بأسرع وقت ممكن وأن يرسل إليها التقرير الطبي الذي حصل عليه بمرضه [2].

كما أكد ذلك ديوان التدوين القانوني (مجلس شورى الدولة اليوم)، ومن فتواه على سبيل المثال الفتوى الصادرة بتأريخ 30/ 9/ 1971 [3]، وقد جاء فيها (أن الموافقة على الإجازة المرضية المستندة الى تقرير طبي صادر في بلد أجنبي، وان جاءت بلفظ الجواز فأن أستعمال هذه السلطة مقيد بشرطين أساسيين:

1- عدم التعسف في أستعمال هذه السلطة.

2- توافر الشروط العامة التي يتطلبها نص المادة السابعة من النظام، وفي جميع الأحوال فإن أستعمال هذه السلطة يدخل تحت رقابة مجلس الأنضباط العام وفقاً لما يبدو له من الوقائع في كل قضية).

6- **الإجازة الدراسية:** أجاز المشرع العراقي للوزير منح الموظف إجازة دراسية براتب تام، إذا كان الموظف يحمل شهادة جامعية أولية أو عليا،

---

[1] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص 467.

[2] د. علي خطارشطناوي، المصدر السابق، ص469.

[3] ديوان التدوين القانوني رقم القرار 259/ 1971 في 30/ 9/ 1971، النشرة القضائية، ع1، س2، 1972، ص7 وما بعدها.

وأكمل سنتين في خدمة وظيفية فعلية لأكمال دراسته خارج القطر والحصول على شهادة أعلى وتكون مدة الإجازة هي المدة التي تتطلبها الدراسة وتعلم اللغة وفق الشروط المعتمدة، بالنسبة لطلبة البعثات، وفي داخل القطر براتب تام للحصول على الشهادة الجامعية الأولية أو العليا [1].

ويجب أن تكون هذه الدراسة لها علاقة بأعمال وواجبات دائرته. ورغبة من المشرع الأردني في حث الموظفين على رفع مستواهم الثقافي أو العلمي أو المهني، فقد أجاز منح الموظف إجازة دراسية دون راتب أو علاوات لتحسين مستواه الثقافي أو العلمي أو المهني إذا كان لهذا التحسين علاقة مباشرة بواجبات وأعمال دائرته، لهذا يتعين أن يكون لموضوع الدراسة صلة مباشرة بواجبات وأعمال الدائرة التي ينتمي إليها الموظف [2].

7- **إجازة المصاحبة الزوجية:** يجوز منح الموظفة التي ترغب بالألتحاق بزوجها [3] الموظف الذي زاول وظيفة أو طالب البعثة لأكمال الدراسة في خارج العراق أستحقاقها من الإجازات الأعتيادية براتب تام وما جاوز بدون راتب ولا يجوز التمتع بهذا الإجازة لأكثر من مرة واحدة خلال مدة وجود الزوج أو الزوجة في مكان واحد إذا قطعت إجازة أو عطلة براتب تام [4].

---

[1] ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص134.

[2] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص465.

[3] (الأكثر صحة أن نكتب عبارة منح الموظفة أجازة الألتحاق بزوجها أو منح الموظف أجازة الألتحاق بزوجته خارج العراق).

[4] لمزيد من المعلومات ينظر: د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص133.

سادساً: الراتب التقاعدي:

أن الحقوق التقاعدية هي من حقوق الخدمة التي نص عليها قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 [1]، تتضمن قوانين ونظم الخدمة المختلفة قواعد تنظم تقاعد الموظفين وتجعله وجوبياً بعد سن معين، وفي ذلك مكافأة للموظف الذي أفنى زهرة شبابه في الخدمة الأجتماعية وضماناً من المجتمع لأحد أعضائه الذين خدموه ومراعاة للجوانب الإنسانية التي تجعل الأنسان بعد سن معين غير قادر على العطاء فتصاب قواه وقدراته البدنية والعقلية بالوهن والضعف وهذه سنة الحياة، وقد ميز المشرع العراقي في قانون التقاعد المدني رقم 33 لسنة 1966 المعدل بين نوعين من أنواع التقاعد وهما: التقاعد الجوازي والتقاعد الوجوبي:

1- جواز الإحالة على التقاعد: وضح قانون التقاعد المدني رقم 33 لسنة 1966 المعدل [2] الحالات التي يجوز فيها الإحالة على التقاعد وهي: طلب الموظف الإحالة على التقاعد إذا كان أكمل (25) سنة في خدمة تقاعدية أو أكمل (50) خمسين سنة من عمره، وعلى الوزير أو رئيس الدائرة المختص ان يبت في الطلب خلال ثلاثين يوماً من تأريخ تسجيله في دائرته ويكون قراره نهائياً، وقد طبق مجلس الأنضباط العام العراقي هذا الحكم وقضى بأحالة الموظف على التقاعد بحكم القانون بعد أنقضاء المدة المحددة للبت في الطلب [3]. أي اذا مضت المدة دون جواب فأنه يعد متقاعداً بحكم القانون.

---

[1] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص570.

[2] ينظر نص المادة (3) من هذا القانون.

[3] ينظر: د. شاب توما منصور، القانون الأداري، الكتاب الثاني، مصدر سابق، ص387 وما بعدها. ود. ماهر صالح الجبوري، مباديء القانون الأداري، مصدر سابق، ص136-137.

2- وجوب الإحالة على التقاعد: تكون الإحالة في هذه الحالة بحكم القانون والحالات التي يحال فيها الموظف على التقاعد وجوباً هي: عند بلوغ الموظف الحد الأعلى المقرر قانوناً للبقاء في العمل الوظيفي وهو ثلاثة وستون سنة، وترد على هذه القاعدة بعض الأستثناءات التي أجاز فيها المشرع أستمرار الموظف في الوظيفة بعد هذه السن كالدكتور والقاضي (ويحال الموظف على التقاعد أيضاً.

بصرف النظر عن عدد سني عمره ومقدار خدمته اذا ثبت عجزه عن القيام بواجبات وظيفته لأصابته بعاهة جسدية أو عقلية يحتمل أن تكون مزمنة وتأييد ذلك بقرار من لجنة طبية رسمية) [1].

سابعاً: أمتيازات ومنافع مادية ومعنوية أخرى:

أن الموظف العام قد يستفيد بصفته الوظيفية هذه – من بعض المنافع التي لا يمكن للآخرين من غير الموظفين الأستفادة منها:

كالمكافآت التشجيعية للموظفين الذين يقدمون خدمات ممتازة أو أعمالاً أو بحوثاً أو أقتراحات جدية ومبدعة تساعد على تقدم الخدمات وزيادة الأنتاج في الدوائر الإنتاجية الحكومية أو خفض تكاليفها التي تكون لمصلحة المرفق العام.

كما تشير المادة (30) من القانون رقم 67 لسنة 1957 المصري بشأن الأجور والمرتبات والمكافآت التي يتقاضاها الموظفين العموميين علاوة على مرتباتهم الأصلية والقوانين المعدلة له.

---

[1] د. ماهر صالح الجبوري، المصدر السابق، ص137.

(يجوز في حدود الأعتمادات المخصصة بالميزانية منح مكافآت تشجيعية للعامل الذي يقدم خدمات ممتازة أو أعمالاً أو بحوثاً أو أقتراحات جدية تساعد على زيادة الأنتاج أو خفض تكاليفه أو تحسينه أو أبتكار أنواع جديدة أو زيادة التصدير وتمنح المكافآت التشجيعية من رئيس مجلس الإدارة) [1].

أو إعارة الخدمات الى خارج ملاك الحكومة مع بقاء علاقة الموظف بالأدارة التي يشغل درجة وظيفية في ملاكها قائمة وكذلك إحتساب مدة الإعارة لأغراض العلاوات السنوية والترفيع والخدمة التقاعدية [2].

(يقصد بالإعارة وضعاً وظيفياً يسمح لجهة أخرى الأستفادة من خبرات الموظف العام مع بقاء علاقة الموظف المعار بوظيفته قائمة في أثناء مدة الإعارة، وبذا يؤدي الموظف المعار مهمات وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية ولدى الجهة التي أعير إليها رغم بقاء علاقته الوظيفية قائمة مع الوظيفة الأصلية) [3].

وتقتضي الإعارة موافقة ثلاثة جهات معنية بها، فيتعين على الجهة طالبة الإعارة تقديم طلب بذلك وموافقة الموظف المعار والجهة الإدارية التي ينتمي إليها.

تنص المادة (92) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أن (لرئيس الوزراء أو من يفوضه بناء على تنسيب الوزير أن يقرر إعارة الموظف بموافقته الخطية الى أي حكومة أخرى أو الى منظمة دولية أو إقليمية أو مؤسسة عامة

---

[1] نقلاً عن: الأستاذ حامد الحرفة – مع نخبة من الأخصائيين، المجلد الرابع، مصدر سابق، ص1730.

[2] ينظر: المادة (38) من قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

[3] ينظر: د. علي خطار الشطناوي، المصدر السابق، ص493.

داخل المملكة أو خارجها بناء على طلبها، كما يجوز إعارته بالطريقة نفسها الى شركة تدير مرفقاً عاماً تملكه الدولة أو أي جهة أخرى يوافق عليها مجلس الوزراء) [1].

والأمتيازات الأخرى هي التمتع بالتفرغ العلمي لأساتذة الجامعات، وشمول الموظف بالضمان الصحي، والرعاية الصحية المجانية أو المخفضة، أو الأستفادة من وسائل النقل الحكومية بأسعار منخفضة، أو بالحصول على آراضي لأغراض بناء السكن بأسعار رخيصة،وكذلك إستفادة الموظف من القروض التي تقدمها الدولة (بفائدة قليلة أو بدون فائدة) لبناء مساكن لهم أو شراء مساكن جاهزة وتقسيط أثمانها... أو مساعدة الموظفين من الشباب بسلف الزواج.. أو المساعدة في تأسيس جمعيات أستهلاكية للبيع بأسعار معتدلة، أو الأستفادة من منشأت الدولة السياحية أو التجارية أو الزراعية و غيرها من التسهيلات الأخرى.

الفرع الثاني: ضمانات الموظفين:

أن ضمانات الموظفين، ان كانت تبدو من أمتيازات الوظيفة العامة، فأنها في الوقت ذاته تعد حقاً من حقوق الموظف العام، وذلك لأن أستقرار الموظف في وظيفته أو طمئنانيته فيها يكفل حاضر الموظفين ومستقبلهم من خلال الضمانات التي تركز على الأستقرار في الوظائف وتقدم الموظف في المسلك الوظيفي وتأمين حصول الموظفين على ما يوفر لهم ولأفراد أسرهم من العيش الكريم في مستوى أجتماعي لائق وحماية قانونية لتصرفاتهم المشروعة وذلك خلال الخدمة أو بعد إنتهائها، أو حتى لعوائلهم بعد وفاتهم.... وتبدو هذا الضمانات ذات طبيعة إدارية أو قضائية أو تشريعية [2].

---

[1] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص493.

[2] فوزي حبيش، الموظف العام حقوقه وواجباته، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عمان، 1982، ص37- 42.

وقد أكدت بعض الدراسات المتخصصة على أن أستقرار الموظف بوظيفته وأطمئنانه فيها يتحققان بالأسباب والعوامل الآتية:

أ- تحديد أسباب أنتهاء الخدمة الوظيفية وحالات أنقضاء رابطة التوظيف سواء بصفة مؤقتة أم نهائية على سبيل الحصر... وتقييد حق السلطة الأدارية في أنهاء خدمة الموظف بقيود وضمانات تحول دون إمكان إساءة استعمال هذا الحق أضراراً به.

ب- عدم جعل الغاء الوظيفة سبباً لأنقضاء خدمة الموظف، بل يوضع في وظيفة أخرى معادلة يصلح لها. ويشكو الموظفين من هذه الظاهرة كثيراً خصوصاً في بلدان العالم الثالث.

ج- تبني نظام قانوني متكامل لشؤون الوظيفة العامة، يرتكز أساساً على مبدأ التوازن بين الحقوق والواجبات الوظيفية وما يحفظ كرامته الأنسانية ومركزه في المجتمع. فكل موظف يجب أن يعرف بداية ماله وما عليه.

د- تثبيت الضمانات الحقيقية وتحديد الأجهزة المسؤولة عن تطبيق تلك الضمانات، لتتحول تلك الضمانات من إطار الحماية العامة الى خصوصية خضوعها لرقابة محددة. وهذا ما تفتقرله أغلب الدول اليوم.

هـ- عدم توقيع الجزاء التأديبي على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابة.... كما ينبغي أن تكون الجزاءات متدرجة تبعاً لجسامة الفعل، ومقرره كماً ونوعاً بنص تشريعي، وعدم جواز تعدد الجزاءات عن الفعل الواحد.... وعدم رجعية الجزاءات التأديبية، ووجوب تسبيب القرارات الصادرة بتوقيع الجزاءات ودم جواز توقيع الجزاءات التأديبية المقنعة [1].

---

[1] جدير بالذكر أن الموظف يخضع للعقوبات التأديبية والتي تختلف قوانين الوظيفة فيها من دولة لأخرى. ففي العراق مثلاً فأن أهم العقوبات التي يمكن فرضها على الموظف هي لفت النظر، الأنذار، قطع الراتب، التوبيخ، أنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل، العزل. ينظر في هذه العقوبات المادة (8) من قانون أنضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991.

كما ينظر في شرحها وتفصيل أحكامها وآثارها: د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون أنضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 وتعديلاته، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2004، ص54 ومابعدها.

وهذه أمراض يشكو منها جسد الوظيفة العامة في العراق كثيراً ويـأن لها دون دواء أو علاج وضرورة إتاحة سبل الطعن في قرارات فرض العقوبة، واخضاعها لرقابة قضائية مستقلة لردها الى مبدأ المشروعية اذا ما شـاب تلـك القرارات عيب ينال من سلامتها [1] ويبدو أن القضاء الأداري، إذا ما تـوفرت له الأمكانيات وفتحت أمامه السبل لجدير بالقيام بهذه المهمة ممثلاً في العراق مثلاً بمجلس الأنضباط العام.

المطلب الثانـي: واجبـات الموظـف العـام

تعد الوظيفة العامة (أمانة مقدسة وخدمـة اجتماعيـة،قوامها الألتـزام المخلص الواعي بمصالح الجماهير وحقوقها وحريتها وفقاً لأحكـام الدسـتور والقانون) [2].

لذا فإن هذه الوظيفة العامة ليست امتيازاً أو تسـلطاً للقـائمين علـى شؤونها، بل هي تكليف لهـم يهـدف الى خدمـة المـواطنين تحقيقـاً للمصـلحة العامة وذلك طبقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها [3].

فما دامت هذه هي الفكرة السائدة في توجيه النظام القانوني للوظيفة العامة،فليس من اليسير هنا أن نحصـر أو نحـدد الواجبـات الـتي ينبغـي علـى الموظفين القيام بها أو تلك التي يتحتم عليهم الأمتناع عن أتيانها.

---

[1] د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص 326-349.

[2] المادة 30/أ من الدستور العراقي لسنة 1970 الملغي.

[3] تنص المادة(3) من قانون انظباط موظفي الدوله والقطـاع الأشـتراكي رقـم 14 لسـنة 1991 علـى أن (الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة اجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامـة وخدمـة المـواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة). مما يعني ان هذه المادة جاءت مطابقة تقريباً لنص المادة 30/أ من الدستور الملغي لسنة 1970.

غير أننا يمكن أن نشير الى الاطار العام لتلك الواجبات، سواءً نصت عليها القوانين أم سكتت عنها، لكن أخلاقيات العمل الوظيفي تستلزمها وهكذا ستتناول تلك الواجبات الأساسية ذات الاطار الشامل والمستقر عموماً في القواعد القانونية التي تنظم العمل في هذه المؤسسة أو تلك من مؤسسات الدولة.

وعندما نتطرق الى واجبات الموظف العام، نرى من الأفضل أن نلقي الضوء على تلك الواجبات من خلال مجموعتين رئيسيتين من الألتزامات الوظيفية.

حيث تتميز المجموعة الأولى بالجانب الأيجابي لطبيعة العمل الوظيفي، أي تلك الواجبات التي يتحتم على الموظفين القيام بها،في حين أن المجموعة الثانية من الواجبات ذات طبيعة سلبية يستلزم تجنبها.

ونود هنا أن نشير الى أن محاولة التقسيم هذه قد يبدو فيها تكرار لبعض الواجبات في الشكل الايجابي أو السلبي، لكن الأختلاف من حيث الأساس أو من حيث المضمون هو الذي يستدعي هذا التأكيد [1].

الفرع الأول: الواجبات الإيجابية:

وهي تلك الواجبات التي تمثل دليل العمل بالنسبة للموظف العام والتي يلتزم بآدائها وينفذ مستلزماتها، سواءً أستمدت صفتها هذه من العمل

---

[1] للوقوف على تلك الواجبات الأجابية والسلبية للوظيفة العامة ينظر:

أ- قانون أنظباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 الملغي (م4).

ب- قانون انظباط موظفي الدولة والقطاع الأشتراكي رقم 14 لسنة 1991 (م6،5،4).

ج- قانون العاملين بالحكومة والقطاع العام (المصري) رقم 47 لسنة 1978 (م77،76) وكتاب القانون. الأداري، للدكتور.ماهر صالح علاوي الجبوري، المصدر السابق، ص122.

وقانون حقوق والتزامات الموظفين (الفرنسي) رقم 634 لسنة 1983 (م25—31).

الوظيفي ذاته أم ذات مساس بالجمهور الذي يتعامل معه الموظف العـام أم في علاقته الوظيفية مع الآخرين من الموظفين.. وأبرزها الآتي:

1- واجب مباشرة الموظـف لعملـه في المركـز الـوظيفي المحـدد لـه، وقيامـه شخصياً بمهام وظيفته، مما يعني عدم جواز مباشرة الوظيفة من قبل غيره [1].

يجب على الموظف أن يؤدي عمله بنفسه [2]، وفي الوقت والمكـان المخصصـين لذلك، هذا هو الواجب الأول الجوهري على كل موظف عام يعمل في مرفق عام ويمثل الدولة [3].

وقد نصت على هـذا المبـدأ معظـم التشـريعات الوظيفيـة ومنهـا: التشـريع الفرنسي [4]، والتشريع المصـري [5]، أمـا التشـريع العراقـي يفـرض علـى كـل موظف القيام بالواجبات المودعة اليـه وفـق القـوانين والأنظمـة والتعليمـات وأمتثال الأوامر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات وظيفته [6].

---

[1] د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص318.

[2] ينظر: د. سليمان الطماوي، القضاء الأداري، الكتـاب الثالـث، قضـاء التأديـب، القـاهرة، دار الفكـر العربي، 1979، ص150. و د. محمود عـاطف البنـا، مبـاديء القـانون الأداري - في أسـاليب النشـاط الإداري ووسـائله، دار الفكـر العربـي، القـاهرة، 1979، ص223. و د. عبـدالقادر الشـيخلي، النظـام القانوني للجزاءات التأديبية، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983، ص 152.

[3] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص98.

[4] ينظر: المادة (9) من اللائحة العامة للموظفين رقم 59/ 244 في 4 فبراير 1959، والمادة (25) من القانون رقم (634) لسنة 1983، الخاص بحقوق والتزامات الموظفين.

[5] المادة (76/ 1) من القانون رقم 47 لسنة 1978 المصري ونصها (أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته ويجوز تكليف العاملين بالعمل في غير أوقات العمل الرسمية علاوة على الوقت المعين إذ أقتضت مصلحة العمل ذلك).

[6] المادة (4/ 1/ أ) من القانون رقم 69 / 1936 والمادة (4) من قانون أنضباط مـوظفي الدولـة رقـم 14 لسنة 1991.

2- تقيد الموظف بالحضور في أوقات الدوام الرسمي، وعليه آداء العمل أثناء هذا الوقت دون تقاعس أو إهمال، وعدم التغيب عن العمل إلا بأذن. والمحافظة على أوقات العمل المقررة لذلك [1]، وتخصيص هذا الوقت لأداء واجبات وظيفته، وإذا كانت قوانين التوظف تنص على هذا الواجب صراحة، فان عدم النص عليه لا يعني عدم التزام العامل به، وواجب الولاء الوظيفي يتسع لكثير من الواجبات التي يلتزم بها الموظف ويمكن أن يطلق عليها أصطلاح (الجانب الأخلاقي في أداء العمل) [2].

يعد التغيب بلا عذر أخطر ما هدد فاعلية أنجاز العمل الرسمي والمؤسسات الأنتاجية [3]، وينظم التشريع العراقي حالات التغيب ومدد الألتحاق بعد أنتهاء مدة التغيب سواء بأجازة أعتيادية [4]، أم المرضية [5]، أم أم إجازة دراسية [6]، أم النقل [7]، أم الزمالة [8]، أم الإعارة [9]. لهذا فان جميع جميع الدول تعمل على رفع مستوى الأداء في العمل.

---

[1] ينظر: المادة (25) من القانون الفرنسي رقم (634) الصادر في 13 يوليو 1983 الخاص بحقوق والتزامات الموظفين، والمادة (76/ 4) من القانون المصري رقم 47 لسنة 1978، أما التشريع العراقي فقد خلا من هذه الفقرة.

[2] د. محمد سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مصدر سابق، ص151.

[3] د. محمد سليمان الطماوي، المصدر السابق، ص154.

[4] ينظر: المادة (43) من قانون الخدمة المدنية المرقم 24 لسنة 1960 وتعليمات الخدمة المدنية، عدد (14) لسنة 1968.
1968.

[5] المادة (46) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960، وتعليمات الخدمة المدنية رقم 54 لسنة 1968.

[6] المادة (50) من قانون الخدمة المدنية والتعليمات عدد (7) لسنة 1960.

[7] المادة (37) من قانون الخدمة المدنية، وينظر كذلك التعليمات عدد (9) لسنة 1960، بشأن نقل الموظف.
الموظف.

[8] ينظر: تعليمات الخدمة المدنية عدد (88) لسنة 1975 بشأن الإيفاد بالزمالة.

[9] ينظر: المادة (38) من قانون الخدمة المدنية، إذ حددت مدة الإعارة بخمس سنوات، ويجوز تمديدها لمدة خمس سنوات لمن يعمل في منطقة الخليج العربي والجزيرة العربية، وينظر كذلك تعليمات عدد (11) لسنة 1960 بشأن إعارة الموظف وقد حددت تعليمات عدد (92) لسنة 1975، مدد الإلتحاق بالعمل بعد أنتهاء مدة الإعارة، وتكون كالآتي: يمنح الموظفون المعارة خدماتهم خارج العراق سواء إلى الدول

ومـن الواجبـات الأيجابيـة - واجـب الأمانـة والدقـة الـتي تفرضـها الوظيفة العامة [1]، ويقتضي ذلك أن يكـون الموظـف أمينـاً ودقيقـاً [2] والذمـة والأمانة صفتان لا غنى عنهمـا للموظـف، وأن يـؤدي العمـل بنفسـه بدقـة وأمانة، وأن لا يوكل الى غيره من ذلك إلا في الحدود التي يسمح بها القانون، ويجوز تكليف الموظف في غير أوقـات العمـل الرسميـة إذا أقتضـت ظـروف ومصلحة العمل ذلك.

3- تقبل ما يسند اليه من أعمال وظيفية تتلائم مع مؤهلاته، حتى وأن كانت في الأصل ليست من مهـام وظيفته،كالمسـاهمة في أعمـال بعـض اللجـان أو المساعدة في انجاز بعض الأعمال الأضافية التي يكلف بها.

4- تنمية معلوماته الوظيفية وتطوير خبرته اللازمة لممارسة صلاحياته لإنجاز واجبات وظيفته،كما عليه ابتداءً ألاحاطة بطبيعـة عملـه وتفهمـه للواجبـات المناطة به...

5- الحرص على استمرار سير المرفق العام بتقديم خدماته بانتظـام، وتجنـب كل ما من شأنه عرقلة هذه الأستمرارية والديمومة [3].

فيجب على العامل أن يتعاون مع زملائه في آداء الواجبـات اللازمـة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة وهذا ما نصت عليـه الفقـرة السـابعة

العربية أو الأجنبية أو الى المنظمات العربية والدول الأقليمية أو الى غيرها مدد ألتحاق عند أنتهاء مدة إعارتهم.

[1] د. حمدي أمين عبدالهادي، إدارة شؤون موظفي الدولة – أصولها وأساليبها، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982، ص228.

[2] د. حمـدي امـين عبـدالهادي، الإدارة العامـة العربيـة المعاصـرة، دار الفكـر العربـي، القـاهرة، 1977، ص336.

[3] د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص319.

من المادة (76) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم 47 لسنة 1978.[1]

والمشرع العراقي لم ينص على هذا الواجب صراحة في قانون أنضباط موظفي الدولة رقم 69/ 1936، بأعتبار أنه مفترض في الموظف، كما أنه يستفاد ضمناً من نص الفقرة (1/أ) من المادة الرابعة من قانون أنضباط موظفي الدولة سالف الذكر[2].

يقتضي حسن سير المرافق العامة أن يؤدي الموظف العام واجبات وظيفته بكل حيدة ونزاهة وموضوعية وتجرد تام، فهو موظف لدى الدولة وليس لدى شخص من أشخاص القانون الخاص أو حزب سياسي معين.

لهذا يتعين عليه تنفيذ السياسة العامة للحكومة مهما كان لونها السياسي أو لحكومة القائمة. فيجب أن يعاملوا الناس على قدم المساواة بلا تمييز بينهم في اللون أو العرق أو الدين أو اللغة[3].

ويستهدف هذا الواجب أيضاً تحقيق أستقلال الموظف العام بمواجهة الأفراد العاديين، فيتعين على الموظف العام الأبتعاد عن كل ما من شأنه المساس بهذا الواجب الوظيفي.

6- واجب الطاعة الرئاسية المتمثل باحترام رؤسائه الأداريين في عملهم وإطاعة أوامرهم المتعلقة بآداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات.. فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة، فعلى الموظف أن

---

[1] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص119.

[2] كما تنص الفقرة (أ) من المادة (4): القيام بالواجبات المودعة اليه وفق القوانين والأنظمة والتعليمات وأمتثال الأوامر الصادرة من رؤسائه ضمن واجبات وظيفته.

[3] د. علي خطار شطناوي، المصدر السابق، ص521.

يبين الى رئيسه (كتابة) وجه تلك المخالفة، ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر الا اذا أكدها رئيسه (كتابة) وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤل عنها [1].

علماً بأن واجب الطاعة لا يمكن أن يكون مطلقاً وإنما في حدود مشروعية العمل الأداري فيما يتعلق بالأمر المطلوب تنفيذه.. بالاضافة الى ذلك فإن قانون العقوبات لا يعتبر تنفيذ أوامر الرئيس الأداري سبباً من أسباب الأباحة، بل يعدها (جريمة) اذا كان العمل المراد تنفيذه مخالفاً للقانون، ولا جريمة إذا وقع الفعل من موظف أو شخص مكلف بخدمة عامة في الحالات الآتية [2]:

أ- قام بسلامة نية تنفيذاً لما أمرت به القوانين أو اعتقد ان إجرائه من اختصاصه.

ب- اذا وقع الفعل منه تنفيذاً لأمر صادر اليه من رئيس تجب عليه طاعته أواعتقد أن طاعته واجبه عليه ولقد تضمنت أحكام الشريعة الأسلامية نصوصاً صريحة بألتزام، واجب الطاعة من ذلك قوله تعالى:

(يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول وأولى الأمر منكم فان تنازعتم في شيء فردوه إلى الله والرسول ان كنتم تؤمنون بالله واليوم الآخر، ذلك خير وأحسن تأويلا) [3]. وبهذا الآية الكريمة وضع الله سبحانه وتعالى أسس واجب الطاعة وحدود هذا الواجب.

وكذلك تضمنت أحاديث الرسول (صلى الله عليه وسلم)، وهي متممة للتشريع الإسلامي واجب الطاعة، ومنها قوله (صلى الله عليه وسلم) (السمع والطاعة على المرء المسلم فيما أحب وكره ما لم يؤمر بمعصية، فان أمر

---

[1] المادة (4/ ف4) من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع الأشتراكي رقم 14 لسنة 1991 المعدل.

[2] المادة (40) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969.

[3] سورة النساء، الآية (59).

بمعصية فلا سمع ولا طاعة).فيحرص الموظف المسلم على الألتزام بما أمر بـه الدين وما نهى عنه وفي ذلك طاعة لما أمر الله به ورسوله [1].

7- واجب تقديم المعلومات الصحيحة للرؤساء الأداريـين وعـدم تضـليلهم بمعلومات غيرصحيحة،وبصورة خاصة اذا كان الموظف على بينة بعدم صحة المعلومات التي يقدمها.

8- يجب على الموظـف ان يتعامـل مـع رؤسـه في العمـل بـأحترام، لتطـوير اساليب العمل [2].

9- واجب احترام مبدأ المشروعية في العمل الأداري من خلال قيـام الموظـف بواجبات وظيفته حسبما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات.

10- ضرورة العمل على تحسين علاقة المواطن بالدولة، لأنه الوظيفة العامـة أمانة مقدسة وخدمة أجتماعية، قوامهـا الألتـزام المخلـص الـواعي بمصـالح الجماهير وحقوقها وحريتها وفقاً لأحكام الدستور والقانون [3].

والوظيفة العامة أداة للخدمة، وقد ورد النص بذلك في الدسـتور وفي قانون العاملين ومنها قانون العـاملين المـدنيين في الدولـة في مصـر رقـم 47/ 1978، بأنه يجب على العامل (أن يحسن معاملة الجمهور مع إنجاز مصالحه في الوقت المناسب) [4]، والأدارة يجب أن تتفاعل مع الجمهـور فتعطـيهم وتأخـذ

---

[1] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص113.

[2] لمزيد من التفاصيل ينظر: د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص320.

[3] ينظر: الفقرة(أ) من المادة 30 من الدستور العراقي الملغي الصادر في تموز 1970، من منشورات وزارة العدل، قسم الاعلام القانوني تحت رقم (1) من السلسلة القانونية، مطبعة وزارة العدل، بغداد، 1983، ص11.

[4] ينظر: د. ماجد راغب الحلو، علم الأدارة العامة، مؤسسة شـباب الجامعـة للطباعـة والنشـر والتوزيـع، الأسكندرية، 1982، ص212 وما بعدها. ود. عامر الكبيسي، الأدارة العامة بين النظرية والتطبيق، الجزء الأول، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1975، ص110 وما بعدها.

منهم حتى تكتسب ثقته وتحوز رضاه فينعكس ذلك بدوره على كفاءة الأداء في الإدارة.

11- المحافظة على كرامة الوظيفة والأبتعاد عن كل ما من شأنه المساس بالأحترام اللازم لها سواءً أكان ذلك و أثناء أداء ظيفته أم خارج أوقات الدوام الرسمي [1]، ان حسن السير والسلوك شرط من الشروط القانونية للتوظف وذلك لأن الموظف قائم بعمل عام يستوجب ان يكون القائم به محل أحترام الجميع وثقتهم، ولا يكون كذلك ألا اذا كان متحلياً بالأستقامة والشرف خارج وظيفته متجنباً كل ما من شأنه ان يمس الشرف والأعتبار، فاذا كان عمل الموظف فعلاً يتنافى مع حسن السير والسلوك والآداب، فأن من شأنه ان يضعف ثقة الناس بالموظف، فيؤثر ذلك بطريق غير مباشر في الوظيفة بالحط من كرامتها.

ففي التشريع المصري مثلاً: نص على ذلك صراحة القانون رقم 47 لسنة 1978 في الفقرة (3) من المادة (76) على انه يجب على العامل (ان يحافظ على كرامة وظيفته طبقاً للعرف العام وان يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والأحترام الواجب) وقد ورد نفس هذا الحكم في الفقرة الثانية من المادة (25) من القانون رقم (58) لسنة 1971 والفقرة الثانية من المادة 53 من انون 46/ 1964، أما القانون رقم 210/ 1951، فقد أشترط فيمن يعين في إحدى الوظائف أن يكون محمود السيرة، وألا يكون قد سبق الحكم عليه بجناية، أو بجريمة مخلة بالشرف، وقد حظرت الفقرة 13 من المادة 77 من القانون المصري النافذ رقم 47 لسنة 1978 على العامل أن يشرب الخمر أو

[1] د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص320.

يلعب القمار في الأندية أو المحال العامة كما حظرت ذلك المادة 14 من نفس القانون [1].

يستطيع الموظف العام تنظيم حياته الخاصة كما يشاء، ولكن صفته كموظف عام تفرض عليه الأبتعاد وتجنب كل ما من شأنه المساس بسمعته الشخصية والوظيفية، وبذا يتوجب على الموظف العام الأبتعاد وتجنب كل ما من شأنه المساس بحسن السمعة والشرف، والنيل من سمعة الدولة وهيبتها، فيتعين أن يكون مسلكه وتصرفاته مثالية وقدوة لبقية الأفراد، وبذلك يصعب في كثير من الأحيان الفصل بين حياة الموظف الخاصة وحياته الوظيفية. (لهذا يعد واجب التحفظ في الحياة الخاصة جزءاً لا يتجزأ من الواجبات الوظيفية) [2].

فيبرز تساؤل مهم عن ماهية الأفعال التي تشكل مساساً بسمعة الموظف وشرفه. (لهذا تعد الأفعال التي يعاقب عليها قانون العقوبات أفعالاً تنطوي على مساس بسمعة وشرف الموظف وبالأخلاق الحميدة التي يتعين على الموظف التحلي بها) [3].

ويختلف مفهوم السمعة والشرف والأخلاق الحميدة فهو مفهوم نسبي يختلف بأختلاف أنظمة الحكم وفلسفته وتطور حضارته، وعادات الأشخاص والعقيدة الدينية التي يعتنقها أفراد المجتمع أي سكان الدولة وبأختلاف الزمان والمكان.

---

[1] لمزيد من التفاصيل ينظر: د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص132- 133.

[2] د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق، ص526.

[3] د. علي خطار شطناوي، المصدر نفسه، ونفس الصفحة.

(يتعين على الموظفين الإداريين أحترام رؤسائهم الإداريين، وبذا يتوجب على كل موظف أن يتصرف بأدب وكياسة في علاقاته برؤسائه وزملائه، وفي تعامله مع المواطنين وان يحافظ في جميع الأوقات على شرف الوظيفة وحسن سمعتها) [1].

12- واجب الموظف باحترام المعلومات التي بحوزته سواء أكانت ذات طبيعة وظيفية أو ذات طبيعة شخصية، وعدم الأفشاء بها وكتمانها.

13- ضرورة بذل الموظف للعناية اللازمة في المحافظة على الأ موال التي في حوزته [2]، وعدم تقصيره و أهماله في ذلك.

أذ أن المال العام هو ملك للجميع ومخصص لمنفعة المواطنين بما فيهم الموظفين، فلا تقتصر إذا حماية وصيانة المال العام على الدولة أو الأدارة، بل يتطلب أيضاً من كل موظف، يدير أو يستعمل مالاً عاماً ان يحافظ عليه من الضياع أو التلف، وأن يعمل دائماً على صيانته لأمكان أستمرار منفعته للجمهور [3]، وذلك كله تحقيقاً للمصلحة العامة.

ويؤكد الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي [4] وسائل التوعية والتربية السياسية السليمة لمواجهة المخالفات التي قد يرتكبها ضعاف النفوس من العمال والموظفين في هذا المجال لصعوبة الأثبات، بالأضافة الى العقوبات الرادعة التأديبية والجنائية والمدنية لكل من تسول له نفسه المساس بالمال العام، أختلاساً أو تخريباً أو خيانةً.

[1] د. علي خطار شطناوي، المصدر نفسه، ص522.

[2] د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص321.

[3] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص120.

[4] د. سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مصدر سابق، ص184.

والجرائم الماسة بالأقتصاد القومي تعد من أخطر الجرائم وتمس سياسة الدولة، وقد حرص المشرع المصري على النص على هذا الواجب في الفقرة (5) من المادة (76) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (47/ 1978) [1]. وتشكل حماية المصالح العامة وضبط صيغ الأستعمال الجماهيري للأموال العامة حجر الزاوية في ضرورة واهمية وضع نظام قوي يكفل حماية وحفظ عناصر الأموال العامة بما يكفل في النهاية أستمرارها في تحقيق المصلحة العامة المخصصة من أجلها وتنظيم أستعمال الجماهير لحقوقهم عليها بالصورة التي تحفظ للأموال سلامتها وتتيح لكافة الأفراد فرص الأستعمال المتساوي دون تعارض أو مزاحمة فيما بينهم [2].

14- الأمتناع عن كل ما من شأنه أن يؤدي الى فرض ضرائب أو جباية رسوم من المواطنين أو من غيرهم من دون أساس قانوني وهي جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات [3].

15- واجب التحفظ في الحياة السياسية للموظف في ممارسة نشاطه في الحياة العامة، صفتان: صفة مواطن وصفة موظف، فهو مواطن له ما لغيره من المواطنين من حقوق وعليه ما عليهم من واجبات، وهو كموظف يلتزم في ممارسته للوظيفة العامة ببعض قيود الوظيفة.

كان قانون الموظفين الفرنسي الصادر في 19 أكتوبر 1946 يحظر أن يذكر في ملف خدمة الموظف أي شيء عن آرائه السياسية أو الفلسفية أو

---

[1] وهذا نصها: (ويجب على العامل المحافظة على ممتلكات وأموال الوحدة التي يعمل فيها ومراعاة صيانتها).

[2] لمزيد من التفاصيل حول طرق وأساليب حماية وصيانة الأموال العامة ينظر: د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص.121.

[3] د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص321.

الدينية، وقد أعاد المشرع الفرنسي نفس الحكم في الأمر رقم 244/ 59، إذ نص في المادة (13) منه على أن يتضمن ملف خدمة الموظف (الملف الشخصي) كافة البيانات التي تهم الإدارة، وينبغي تسجيل هذه البيانات وترقيمها وترتيبها بأستمرار. ولا يشار في هذه البيانات الى الآراء السياسية او الفلسفية أو الدينية.

أما القانون الجديد رقم (634) الصادر في 13 يوليو 1983 المتعلق بحقوق وألتزامات الموظفين، فقد أكد الحكم السابق في المادة (18) منه التي حظرت أن يتضمن ملف الموظف أية إشارة الى الآراء السياسية أو النقابية أو الدينية أو الفلسفية [1].

أما المشرع المصري فيلاحظ بأن موقفه بشأن مشاركة الموظف في الحياة العامة ليس ثابتاً ويشوبه التردد وعدم الوضوح.

ففي ظل القانون رقم 210 لسنة 1951: كانت المادة (77) منه تقضي بأنه لا يجوز للموظف أن ينتمي الى حزب سياسي أو أن يشترك في تنظيم أجتماعات حزبية أو دعايات أنتخابية، ويعد مستقيلاً كل من رشح نفسه لعضوية البرلمان من تأريخ ترشيحه.

ولكن هذا الوضع قد تغير بعد قيام ثورة 23 يوليو 1952، وأصبح للموظف أن يشارك في النشاط السياسي من خلال الأتحاد الأشتراكي العربي، داخل العمل وخارجه [2].

أما المشرع العراقي فكان يحظر على الموظفين ممارسة أي نشاط سياسي، وقد نص على ذلك في الفقرة (2- و) من المادة الرابعة من قانون

---

[1] لمزيد من التفاصيل ينظر: د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 145.

[2] لمزيد من التفاصيل ينظر: د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 145.

أنضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 التي تقضي لتجنب عن الأمور الآتية: الأنتماء الى جمعية أو أندية سياسية والأشتغال في الأمور الحزبية السياسية أو نشر مقالات سياسية في الجرائد والمجلات.

ولكن بصدور الدستور المؤقت في 16/ 7/ 1970 الملغي، فأنه قد نص على انه تلغى نصوص قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 1960 والذي كان ينص في المادة (31) فقرة 2، وكذلك المادة (82) من الدستور المؤقت الملغي الصادر في 29 نيسان (أبريل) 1964.

على أنه إذ لم يتضمن مثل هذا الحظر بالنسبة للقوات المسلحة، وأنما قرر السماح لهم الأنتماء الى الأحزاب السياسية وقصرذلك فقط على حزب البعث [1].

ونحن هنا نرى ضرورة أن يبتعد الموظف كلياً عن السياسة، لأنها حتماً ستجعله يحيد عن المصلحة العامة الى مصلحة حزبه السياسية وهذا ما يشل ويعرقل حركة الوظيفة العامة ودوائرها المختلفة.

وتنص المادة 6 من القانون الفرنسي الصادر في 13/ 7/ 1983، على أنه (حرية الرأي مصونة، ولا يجوز التمييز بين الموظفين بسبب آرائهم السياسية والنقابية والفلسفية والدينية أو الجنس أو أنتماءاتهم العرقية).

كما وتنص الفقرة (أ) من المادة 15 من الدستور الأردني (تكفل الدولة حرية الرأي، ولكل أردني أن يعرب بحرية عن رأيه بالقول والكتابة والتصوير ووسائل التعبير بشرط أن لا يتجاوز حدود القانون).

وتنص الفقرة الأولى من المادة 6 (الأردنيون أمام القانون سواء لا تمييز بينهم في الحقوق والواجبات وإن أختلفوا في العرق أو اللغة أو الدين).

---

[1] د.علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص151- 152.

وبالتأسيس على ما سبق يتمتع الموظف العام بحرية التفكير كما يشاء وأعتناق العقيدة الدينية التي يريد، ولا يجوز أن تكون معتقداته الدينية أساساً مشروعاً لإجراء تأديبي يتخذ بحقه [1].

فالمعتقد الديني لا يجوز ان يكون سبباً لأي أجراء أو عقوبة تأديبية ضد الموظف العام، ولكن ومن جانب آخر يجب ألا تؤثر تلك العقيدة والمعتقدات على العمل أو الوظيفة التي يؤديها الموظف العام.

الفرع الثاني: الواجبات السلبية:

إن الواجبات السلبية تتكون من مجموعة من الألتزامات الوظيفية التي تفرض القوانين على الموظف تجنبها... فنجد من الضروري تسليط الضوء على تلك الواجبات السلبية التي اشارت اليها التشريعات النافذة لأنها أيضاً تعد من صميم واجبات الموظف العام وكما يأتي:

(1) - يلتزم الموظف بالأمتناع عن استغلال الوظيفة لتحقيق منفعة أو ربح شخصي له أو لغيره.

(2) - يحظر على الموظف الأحتفاظ بوثائق رسمية سرية بعد احالته على التقاعد أو انتهاء خدمته بأي شكل كان. وأساس هذا الألتزام حماية المصلحة العامة ومصلحة الأفراد، والحفاظ على أسرار الوظيفة العامة التي كما نعلم تمثل وجهاً من وجوه هيبة وسلطان الدولة.

(3) - يمتنع على الموظف مزاولة الأعمال التجارية وتأسيس الشركات والعضوية في مجالس إدارتها. لكنه يمكن أن يشتري الأسهم في الشركات المساهمة. وهذا الواجب ضروري لأننا كما نعلم الربح والمصالح الشخصية نقيض للمصلحة العامة.

---

[1] لمزيد من التفاصيل ينظر: د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الأداري، مصدر سابق، ص523.

(4) – يحظر على الموظف الأشتراك في المناقصات بصورة عامة،وكذلك يمنع عليه الأشتراك في المزايدات التي تجريها دوائر الدولة، وذلك منعاً للتواطؤ الذي قد يحصل في هذه الحالة.

(5) – يمتنع الموظف عن الأدلاء بمعلومات أو بيانات عن أعمال الدائرة التي يعمل بها إلا إذا كان مخولاً بذلك من الرئيس الأداري المختص [1].

(6) – يحظر على الموظف الأقتراض [2]، أو قبول المكافآت أو الهدايا من المراجعين.

(7) – يلتزم الموظف بعدم العبث بالأجهزة والمواد التي بحوزته.

(8) – يحظر على الموظف التعمد في الحاق الضرر في أموال الدولة أو التعمد في إنقاص الأنتاج أو تأخيره.

(9) – يحظر على الموظف الحضور الى مقر وظيفته بحالة سكر أو الظهور بحالة سكر، لأن ذلك يتنافى أولاً مع كرامة البشر ومع أخلاقيات الوظيفة العامة.

(10) – يمتنع على الموظف أن يعمل خارج أوقات الدوام الرسمي إلا بموجب أحكام القانون [3].

---

[1] د. علي محمد بدير وآخرون، المصدر السابق، ص324- 325.

[2] ويرى الأستاذ الدكتور سليمان الطماوي في مؤلفه قضاء التاديب، في ص339. (ان الأقتراض في حد ذاته عمل مشروع ومتروك لحرية الموظف وتقديره، ولكن الإسراف في الإقراض بما يهدد الأستقرار المالي للموظف ويؤدي الى أرتباك حياته، عده مجلس الدولة الفرنسي خطأ تاديبياً يستوجب العقاب، لا سيما ما كان من شأنه المساس بهيبة الموظف لدى الجماهير، أو المساس بسمعته الوظيفية، ولكن هذا الحظر في الحقيقة ليس موجهاً الى عملية الأقتراض في ذاتها بقدر ما هو موجه الى سد الباب ضد كل رشوة أو أستغلال للمنصب تحت ستار الأقتراض)،(ولهذا فأن المشرع العراقي وضع تنظيماً وقائياً لعملية الأقتراض لا بأس به إذ حرم على الموظف الأستقراض لأكثر من نصف راتبه السنوي بدون إذن رئيسه) ينظر: نفس المصدر المذكور، ص42 – 43).

[3] ينظر: المواد (4) و (5) من قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الأشتراكي، رقم 14 لسنة 1991

فالأصل أن يكرس الموظف كامل وقته لأداء واجبات وظيفته، أي أن ينقطع لها، سواء في وقت العمل الرسمي، أو في غير الوقت المعين له، فلا يقوم في وقت فراغه بأي عمل آخر [1].

فقاعدة عدم الجمع بين الوظيفة العامة وبين أي نشاط ربحي خاص أو بين نشاط عام آخر تقوم على أعتبارات عديدة منها [2]، عدم التوفيق بين الأعمال وتعارض ذلك مع واجبات الوظيفة العامة ثم أن ذلك سيقود الى أرهاق الموظف ومن ثم تأثير ذلك على عمله المتعلق بالوظيفة العامة.

يرى الفقيه الفرنسي (ديلي بيري فرانسس) أن النشاط المهني للموظف خارج العمل يحكمه حظر الجمع بين الوظيفة العامة وبين نشاط ربحي خاص أو بين نشاط عام آخر [3].

حسب القانون الفرنسي الجديد رقم (634) الصادر في 13 يوليو 1983 المتعلق بحقوق وأمتيازات الموظفين، فقد نص على هذا الحظر في المادة (25) بنصه على ألزام الموظفين أن يخصصوا كل وقتهم لنشاطهم المهني أو للوظائف المسندة إليهم [4].

المبحث الرابع: مسؤلية الموظف العام:

ان المسؤلية عادة ما تكون مرتبطة بالتدرج الوظيفي، ويقصد بالتدرج (المبدأ الذي يعني أن يتم ترتيب السلطات الأدارية من أعلى إلى أسفل بشكل هرمي، وبناء على هذا الترتيب للسلطات يتم توزيع المسؤوليات والواجبات المختلفة على العاملين في المنظمة الادارية).

---

[1] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص152- 153.

[2] د. علي جمعة محارب، المصدر نفسه، ونفس الصفحة.

[3] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص 153.

[4] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص154.

والملاحظ (كقاعدة عامة) أن هناك تناسباً عكسياً بين عدد العاملين في المنظمة وبين موقعهم في الهرم الوظيفي، فكلما هبطنا إلى أسفل كلما تزايد عددهم، والعكس صحيح، أي أننا كلما صعدنا إلى أعلى كلما قل عددهم.

وفيما يتعلق بمدى السلطات والمسؤوليات، فإننا نجد تناسباً طردياً بين مكان الموظف في الهرم الوظيفي، وبين هذه السلطات والمسؤوليات، بمعنى أنه كلما أخذ موقعاً أعلى في هذا الهرم كلما تضاعفت سلطاته وزادت مسؤولياته وذلك كله وفقاً لقاعدة حيث تكون السلطة تكون المسؤولية.

ويحقق مبدأ التدرج في السلطات عدة مزايا أهمها أنه يسمح بأنسياب القرارات والتعليمات من أعلى الهرم الى قاعدته في سهولة وسرعة، ويحقق اليسر والسهولة في الأتصال بين مستوياته المختلفة.

ويثير هذا المبدأ موضوع مدى الطاعة الواجبة على المرؤوسين تجاه رؤسائهم، هل هي طاعة مطلقة كما هو الحال في الإدارات العسكرية أم أن من حق المرؤوس مناقشة رئيسه بشأن تلك الأوامر والخروج عليها في بعض الحالات [1].

من المسلم به أن السلطة الرئاسية تتضمن حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه وإصدار التعليمات والأوامر والنواهي إليهم بصدد الأعمال الأدارية المتنوعة الداخلة في أختصاصاتهم، وأن على المرؤوسين واجب الطاعة في تنفيذ هذه التعليمات والأوامر كقاعدة عامة.

وأحترام واجب الطاعة في تنفيذ هذه التعليمات والأوامر لايقابل بصعوبات تذكر من جانب المرؤوس إذا كانت هذه الأوامر والتعليمات الصادرة اليه مشروعة،أي مطابقة للقانون.

---

[1] د. عبدالغني بسيوني عبدالله، أصول علم الأدارة العامة، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2006، ص 244.

ففي فرنسا مثلاً نصت المادة (9) من الأمر الصادرفي 4 فبراير سنة 1959 على ان الموظف أيا كانت درجته في السلم الإداري – مسؤول عن تنفيذ المهام المسندة إليه ومكلف بضمان سير العمل، ومسؤول في هذا أمام رؤسائه عند تنفيذ الأوامر الصادرة إليه [1].

كما ان المشرع الفرنسي اكد ما قرره في القانون السابق وذلك في المادة (28) من القانون الجديد رقم (634) الصادر في 13 يوليو 1983، إلا انه قد نبه على الموظف بالأمتثال لجميع التعليمات الصادرة اليه من رئيسه الإداري، ما عدا إذا كانت هذه التعليمات والأوامر غير مشروعة ومن شأنها أن تلحق ضرراً فادحاً بالمصلحة العامة.

ويمكن مساءلته شخصياً عن أخطائه، رغم المسؤولية الخاصة لرؤسائه [2]. وألتزام طاعة الرؤساء في فرنسا يستند الى التبعية الإدارية[(2)].

أن واجبات الموظف وحدودها هو القانون مباشرة، وعليه ان ينفذ ما يصدر إليه من أوامر مادامت في حدود القانون واللوائح والنظام المعمول به [3].

كما أن الفقرة (8) من المادة (76) من القانون المصري رقم 47 لسنة 1978 قد نصت على ان ينفذ ما يصدر إليه (أي الموظف) من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين والنظم المعمول بها[(3)] وبهذا فأن طاعة الموظف لرئيسه تعد من أهم واجبات وظيفته، إذ أن الرئيس بحسب التدرج الإداري، هو المسؤول عن حسن سير العمل وترك الامرللموظف يختار ما يشاء من الاعمال ويرفض ما لا تهواه نفسه يؤدي الى الأخلال بالنظام الوظيفي[(3)]. وهذا ما أشارت له الفقرة الثامنة من المادة رقم 76 من قانون

---

[1] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص103.

[2] د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، المصدر السابق، ص103.

[3] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص106.

العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 المصري من أنه يجب على العامل (أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقة وأمانة، وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها).

ولكن هذه الطاعة لا تمنعه من إبداء رأيه ومناقشة رئيسه في حدود اللياقة والأد ب مادام يستهدف بذلك المصلحة العامة [1].

أما اذا كان الأمر الصادر الى المرؤوس غير مشروع أي مخالف للقانون فإن المادة 78 من القانون السابق الذكر قد نصت على أنه (لا يعفى العامل من الجزاء، أستناداً الى أمر صادر اليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن أرتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيه كتابة الى المخالفة، وفي هذه الحالة: تكون المسؤولية على مصدر الأمر وحده،ولا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي).

وفيما يخص مسؤولية المرؤوس الجنائية فإن المادة 63 من قانون العقوبات المصري أوضحت الشروط الواجب توافرها لكي يعفى المرؤوس من المسؤولية الجنائية عن تنفيذ الأوامر غير المشروعة التي صدرت إليه من رئيسه أذ تطلبت من الموظف أن (يثبت انه لم يرتكب الفعل إلا بعد التثبت والتحري و أنه كان يعتقد مشروعيته وأن اعتقاده كان مبنياً على أسباب معقولة).

وحددت المادة 167 من القانون المدني المصري نطاق المسؤولية المدنية عن عمل الموظف على النحو الآتي (الموظف العام لا يكون مسؤولاً عن عمله الذي أضر بالغير إذا قام به تنفيذاً لأمر صدر اليه من رئيس متى كانت

---

[1] يعد هذا الموضوع من أبرز موضوعات القانون الإداري، ينظر على سبيل المثال: د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، المصدر السابق، 1979، ص495 وما بعدها.

طاعة هذا الأمر واجبة عليه أو كان يعتقد أنها كانت واجبة عليه، وأثبت انه كان يعتقد مشروعية العمل الذي وقع منه وكان اعتقاده مبنياً على أسباب معقولة وأنه راعى في عمله جانب الحيطة) [1].

وفي لبنان نص المرسوم الأشتراعي رقم(112) الصادر في 12 من حزيران (يوليو) سنة 1959 الخاص بنظام الموظفين العموميين على وجوب خضوع المرؤوس إلى أوامر رئيسه، بحيث يجب عليه أن ينفذ هذه الأوامر والتعليمات إلا اذا كانت مخالفة للقانون بصورة صريحة واضحة، وفي هذه الحالة يتوجب على الموظف أن يلفت نظر رئيسه خطياً الى المخالفة الحاصلة، ولا يلزم بتنفيذ هذه الأوامر والتعليمات إلا اذا أكدها الرئيس خطياً [2].

أما في العراق فأن المشرع العراقي قد نص على واجب الطاعة ضمن الواجبات التي يلتزم بها الموظف وهذا ما قرره في قانون أنضباط موظفي الدولة رقم 69 لسنة 1936 في المادة الرابعة التي تنص على ان (على كل

موظف القيام بالواجبات المودعة إليه وفق القوانين والأنظمة والتعليمات وأمتثال الأوامر الصادرة من روؤسائه ضمن واجبات وظيفته، ويلزم الموظف بتنفيذ ما يصدر اليه من أوامر وتعليمات وليس له ان يطعن أمام المحاكم بشرعية هذه الأوامر) [3].

وقد أكد المشرع العراقي في قانون أنضباط موظفي الدولة رقم 14 لسنة 1991في المادة 4 فقرة 3 بأنه على كل موظف (أحترام رؤسائه وألتزام

---

[1] د. عبدالغني بسيوني عبدلله، المصدر السابق، ص246.

[2] د. عبدالغني بسيوني عبدلله، المصدر السابق، ص 247.

[3] د. عبدالحميد متولي، الموظفون العموميون، مطبعة الجزيرة، بغداد، 1937، ص39 ومابعدها.
و د. شاب توما منصور، القانون الإداري، الجزء الأول، مصدرسابق، ص355. ود. شفيق عبدالمجيد الحديثي، النظام الأنضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1975، ص60.

الأدب واللياقة في مخاطبتهم وأطاعة أوامرهم المتعلقة بأداء واجباته في حدود ما تقضي به القوانين والأنظمة والتعليمات، فإذا كان في هذه الأوامر مخالفة فعلى الموظف أن يبين لرئيسه كتابةً وجه تلك المخالفة ولا يلتزم بتنفيذ تلك الأوامر الا إذا أكدها رئيسه كتابة وعندئذ يكون الرئيس هو المسؤول عنها)[1].

المطلب الأول: تلازم وتناسب السلطة والمسؤولية

يعد هذا المبدأ أحد المباديء الأساسية التي يقوم عليها التنظيم الأداري السليم، فكلما خولت السلطة وجدت بجوارها المسؤولية، ولا يمكن أن توجد مسؤولية محددة، مالم تقابلها سلطة معينة.

وبمعنى آخر يوجد ارتباط وتلازم بين السلطة والمسؤولية، فمنح السلطة من أجل تحقيق هدف معين يستتبع إسناد المسؤولية عن انجاز هذا الهدف.

وهكذا فإن المنطق والعقل يوجبان هذا الإرتباط وذاك التلازم بين السلطة والمسؤولية، لأن منح أختصاص معين إنما يعني اعطاء السلطة المطلوبة لمباشرة هذا الأختصاص من جهة، وإسناد المسؤولية عن هذا الأختصاص لمن منحت اليه السلطة من جهة أخرى، وينطبق هذا المبدأ على جميع المسؤوليات الأدارية من أعلى قمة الهرم الوظيفي للمنظمة الأدارية الى أسفله، أذ يعطى لكل موظف في السلم الوظيفي من السلطات ما يمكنه من تنفيذ المهام التي أسند إليه تحقيقها، ويسأل بناءً على ذلك عن كل تقصير أو خطأ يقع في تنفيذ تلك المهام. (فلا مسؤولية إذن بدون سلطة، ولا سلطة بلا مسؤولية)[2].

---

[1]قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع الأشتراكي رقم (14) لسنة 1991 المادة (4) الفقرة الثالثة.

[2]د. عبدالغني بسيوني عبد الله، المصدر السابق، ص248.

وعن مسؤولية الموظف العام أيضاً، الحقيقة أن الجزاء الموافق لنوع العمل هو العنصر الأساسي الذي يحكم سلوك الإنسان ويوجه تصرفاته منذ بدء الخليقة.

فالإنسان لا يعمل في العادة إلا رغبة أو رهبة، خوفاً من عقاب أو طمعاً في ثواب، وتلك سنة الله في خلقه، ولن تجد لسنة الله بديلاً.

ويتوقف نجاح نظام الموظفين الى حد كبير على مدى أخذه بالحسبان لهذه الحقائق التي فطر الله الناس عليها، ومن أهمها فكرة الجزاء و الثواب. (فكما يجب أن يثاب الموظف الكفوء المجتهد الذي يحسن القيام بواجبات وظيفته، يجب أن يعاقب المسيء المهمل الذي يخل بهذه الواجبات)[1].

فالأخلال بواجبات الوظيفة يعد خطأ من شأنه إثارة المسؤولية المسلكية للموظف.

وهذا الخطأ نفسه يمكن أن يؤدي، فضلاً عن ذلك، إلى إثارة نوعين آخرين من المسؤولية، هما:- المسؤولية الجزائية وكذلك مسؤوليته المدنية وهذا ما نوضحه في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: المسؤولية الجزائية والمسؤولية المدنية

ان الموظف كأنسان معرض للأنحراف وأساءة أستخدام السلطة المخولة اليه، أو العبث بالأموال التي بحوزته، أو مديده الى الأموال التي ليس له حق بها.

فأذا قصر، وأدى بأعمال تخل بكرامة الوظيفة أو مقتضياتها وجبت مساءلته.

---

[1] د. عبد لله طلبة، القانون الأداري، وزارة التعليم العالي السوري – جامعة دمشق، 1420- 1421 هجري - 1999 – 2000 م، ص 154.

يعد أخلال الموظف بواجبات الوظيفة أمراً من شأنه أثارة مسؤوليته الأنضباطية وهذا أمر طبيعي، كما يمكن ان يثير فعله مسؤولية جزائية أو مسؤولية مدنية.

(ومن المستقر عليه فقهاً لحسن سير العمل – في الإدارة العامة – وجوب التلازم بين السلطة والمسؤولية) [1].

يعرف الأستاذ (فايول) السلطة بأنها: (الحق في أصدار الأوامر والقدرة على فرض الطاعة).

ويعرفها آخرون بأنها (الصفة المميزة لأمر يصدر من شخص مختص بأصداره وتجعل له ميزة الألزام [2]. ويعرف فقهاء الإدارة المسؤولية بأنها: (محاسبة الأفراد عن أداء الواجبات أو أنها قوة لمفاهيم أخلاقية خاصة تحكم تصرفات الفرد في حالة وجود رغبات متعارضة، فالعنصر الأساسي في المسؤولية هو الألتزام بأداء عمل والمحاسبة عليه) [3].

ولذا تنشأ الجريمة التأديبية الموجبة للمساءلة، ويراد بها كل عمل يأتيه الموظف، ويشكل مخالفة ادارية أو مالية، وبهذا الصدد يجب التفرقة بين العقوبة التأديبية والعقوبة الجزائية أو الجنائية، إذ أن الجرائم الأخيرة مجالها قانون العقوبات والقائم على أساس قاعدة لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص.

في حين أن الجرائم التأديبية لا يمكن حصرها، وان كان المشرع قد نص على بعضها، لذا فان الجهات الإدارية تتمتع بسلطات واسعة بهذا الشان

---

[1] د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف بالأسكندرية، 2004، ص296.

[2] د. ابراهيم عبدالعزيز شيحا، المصدر السابق، ص295.

[3] الأستاذ محمد عبدالرحيم عنبر، الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة في القطاع الحكومي والقطاع العام، مكان النشر بلا، 1973، ص76.

من خلال الحكم على أن ما أتاه الموظف يعد أخلالاً بواجبات وظيفته، او مركزه العام أم لا.

فالمسؤولية الجزائية تظهر الى جانب المسؤولية المسلكية، في كثير من الجرائم كالأختلاس والرشوة والتزوير والسرقة، وفي هذه الحالة يستحق الموظف عقاباً جزائياً الى جانب العقاب التأديبي وإن كانت النيابة العامة في سوريا ترى أحياناً حفظ الدعوى الجزائية والأكتفاء بالعقوبة التأديبية، رغم أن ذلك قد يشجع الموظفين على ارتكاب الجرائم ويجعل لهم من المزايا غير المشروعة ما ليس لغيرهم من الأفراد [1].

ولما كان (الموظف العام) يخضع الى المركز القانوني والنظامي، وليس الى الموضع التعاقدي فان المخالفات التي تقع من قبله للألتزاما ت المفروضة عليه بموجب القوانين النافذة تعرضه للمسؤولية الإدارية المسلكية والمسؤولية المادية والمسؤولية الجزائية الأقتصادية.

وكذلك لا يعد الموظف مسؤولاً مسؤولية إدارية مسلكية ومسؤولية مادية بل مسؤولاً عن الجرائم الأقتصادية التي يرتكبها وفقاً الى الأحكام الواردة في المادة (3) من قانون العقوبات الأقتصادية السوري، والتي تعد جريمة أقتصادية كل من (ألحق الضرر بالأموال العامة و تعليمات الأنتاج وتوزيع وتداول وأستهلاك السلع والخدمات) [2]. وتهدف المسؤولية الأقتصادية الى حماية الأموال العامة والأقتصاد القومي والسياسة الأقتصادية.

---

[1] د. عبدالله طلبة، المصدر السابق، ص155.

[2] المحامي زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية – في القانون الإداري السوري والمقارن، مصدر سابق، ص359.

ويعد الشروع بالجريمة الأقتصادية كالجريمة التامة [1].

وهذا كله سبب خطورة الجريمة الأقتصادية لمساسها بقوت الشعب والمال العام واذا أرتكب الموظف العام جرماً غير ناشئ عن الوظيفة العامة فتطبق بشأنه الأحكام الجزائية المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات الجزائية السورية [2].

وهذا الحكم منطقي وبه تأخذ أغلب القوانين واذا صدر الحكم بحق الموظف العام من القضاء الجزائي المختص فيحال الى لجنة التأديب لمحاكمته من الناحية المسلكية حتى ولو كان الحكم الصادر بحقه يقضي ببراءته من الناحية الجزائية، ويعد ذلك تطبيقاً مباشراً لمبدأ الفصل بين السلطتين: القضائية والإدارية [3].

علماً بأن القيود التي ترد على سلوك الموظف وتصرفاته لا تقتصر في محل الوظيفة أو خلال دوامه.

وإنما أحياناً قد تنصرف الى خارج العمل الوظيفي، نظراً لما توجبه وظيفته من أحترام مطلوب، أو ربما يمنع من القيام بأعمال ونشاطات تؤثر على عمله الوظيفي بشكل أو بآخر.

---

[1] المواد (3، 31، 32) من قانون العقوبات الأقتصادية السوري، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 37 المؤرخ في 16/ 5/ 1966 والمعدل بالمرسومين التشريعيين رقم 73، 29 المؤرخين على التوالي في 30/ 7/ 1966، 5/ 2/ 1968.

[2] ينظر: قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 112 المؤرخ في 13/ 3/ 1950 وكافة التعديلات الطارئة عليه. وكذلك ينظر: قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 184 المؤرخ في 22/ 6/ 1949 وكافة التعديلات الطارئة عليه.

[3] المحامي زين العابدين بركات، المصدر السابق، ص415.

(والقاعدة في الجريمة التأديبية، انها تستقل عن الجريمة الجنائية، ومع ذلك فقد يقوم بينهما نوع من العلاقة، فالأعمال التي تشكل جريمة جنائية هي في الوقت نفسه توجب مسألته تأديبياً، فأساس الجريمة الإدارية قوامها كل فعل أو مسلك من قبل الموظف ترى فيه السلطة الإدارية إخلالاً بواجبات وظيفته، أو الخروج على مقتضياتها في الوقت الذي تمثل الجريمة الجنائية خروج المتهم على نظام المجتمع، ويجرم ومن ثم يكون مستحقاً للعقوبة بموجب قوانين العقوبات [1].

ويتمتع الموظف العام في سورية أثناء محاكمته بجرم ناشئ عن الوظيفة العامة والذي يرتكبه ببعض الأمتيازات الخاصة به، التي يخضع في الجرائم العادية التي يرتكبها، الى محاكمته أمام المحاكم العادية وأمام مجلس خاص تأديبي بشأن أخطائه المسلكية، ولقد أخذ القانون السوري بهذا المبدأ المزدوج، فالموظف العام في سورية يحاكم أمام المحاكم الجزائية عندما يرتكب جرماً جزائياً، كما يحاكم أمام محاكم تأديبية خاصة عندما يرتكب أخطاء مسلكية أثناء ممارسته للوظيفة العامة [2].

وأما المسؤولية المدنية فتترتب على الخطأ المسلكي، اذا نتج عنه ضرر للإدارة أو للغير، فيتحمل الموظف عبء تعويض هذا الضرر (وفقاً للقواعد العامة الموجودة في القانون المدني في هذا المجال) إذا كان الخطأ شخصياً وليس مرفقياً. إذ لا يسأل الموظف مدنياً إلا عن خطئه الشخصي [3].

---

[1] د. فؤاد العطار، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972، ص411.

[2] المحامي زين العابدين بركات، المصدر السابق، ص415.

[3] د. عبدلله طلبة، المصدر السابق، ص155.

وفي العراق يستمد مجلس الأنضباط العام أختصاصه العقابي من قانون أنضباط موظفي الدولة والقطاع الأشتراكي رقم (14) لسنة 1991 [1]، كما يستمد أختصاصه فيما يتعلق بالقرارات الأنضباطية والعقابية، وكل ما يتعلق بالقرارات الخاصة بحقوق الخدمة المدنية للموظفين من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960المعدل [2]

من هذه القرارات: القرارات الخاصة بتضمين الموظف عن خطئه الشخصي الذي يرتب ضرر للدولة [3]. يتضح من هذا القرار أن الوزير المختص يملك سلطة تضمين الموظف عن الأضرار التي تلحق بالمال العام بسبب أهماله أو مخالفته للقوانين والأنظمة والتعليمات، وللموظف حق الطعن في قرار الوزير أمام المحاكم المدنية والحكم الذي يصدر أبتداء من المحكمة يخضع لطرق الطعن المعتادة [4].

وقد سبق لديوان التدوين القانوني أن أفتي بأنه إذا دفعت الدولة تعويضاً نتيجة خطأ موظفيها أو مستخدميها فلها حق الرجوع عليهم بمقدار ما دفعته من ضمان [5].

والفقه الراجح في العراق عدم أعطاء سلطة تضمين الموظف للوزير، ويرى أن يختص بهذا الموضوع القضاء أبتداء وأنتهاء. وهو ما نراه أيضاً كونه أقرب الى الواقع والى تحقيق العدالة.

---

[1] ينظر المادة (25) من القانون.

[2] بالتحديد المادة (59) من هذا القانون.

[3] نص المادة (61) من قانون الخدمة المدنية رقم 24 لسنة 1960 (للوزير المختص أن يضمن... الخ).

[4] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص568.

[5] فتوى ديوان التدوين القانوني رقم 2/ 78 في 11/ 10/ 1961، مجلة الأحكام العدلية، ع2، س1، 1962، ص 64.

فالدكتور عبدالرحمن نورجان الأيوبي [1] يرى: (إن حق الرجوع هذا يتوقف على تحديد مسؤولية الموظف نفسه، فيثبت حيث تثبت مسؤوليته شخصياً وإلا فلا، لأن أعمال الموظف الإدارية تجري على مسؤولية الحكومة لأنصرافها في سبيل الخدمة العامة وتدوير العمل الحكومي، وتطبيق أحكام القوانين الملقى على عاتق الموظفين العموميين، وعليه فلا وجه لتحمل الموظف مسؤولية شخصية عن أعمال وظيفته، ولا حاجة للرجوع عليه بما ضمنته الدولة إلا في حالة ثبوت مسؤوليته الشخصية عن خطئه الشخصي بالشروط المذكورة).

ونحن نؤيد التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، فيجب أن لا يتحمل الموظف المسؤولية المالية المترتبة على أخطائه إلا إذا كان الخطأ من قبيل الموظف نفسه أي كون الخطأ شخصياً.

وقد أخذ بهذا المبدأ المشرع المصري عندما وضح: (ولا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي).

ولكن القضاء الإداري في مصر قد أستقر على انه لا توجد قاعدة عامة تضع ضوابط محدودة تفصل بوجه قاطع بين الأخطاء المرفقية التي تسأل عنها جهة الإدارة والأخطاء الشخصية التي يسأل عنه العامل طبقاً للمادة (78) من القانون رقم 47 لسنة 1978، وإنما يتحدد كل نوع من هذه الأخطاء في كل حالة على حدة تبعاً لما يستخلصه القاضي من ظروفها وملابساتها مستهدياً في ذلك بعديد من المعايير، منها: نية الموظف ومبلغ الخطأ من الجسامة والدافع الى أرتكابه [2].

---

[1] نقلاً عن: د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص569.

[2] د. احمد محمود جمعة، منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف، الأسكندرية، 1985، ص129.

ويرى الدكتور ابراهيم طه الفياض (رحمه الله): (ان مبادئ العدالة والسياسة الإدارية الجيدة تقضي بعدم مسؤولية العامل مدنياً إلا عن أخطائه الشخصية) [1].

وأضاف يقول: (ان الموظف في العراق لا يتمتع بأي حماية في عدم مسؤوليته عن أخطائه الوظيفية إلا في نطاق ضيق يتعلق بعدم المسؤولية عن تنفيذ الأوامر الرئاسية، ذلك لأن في وسع المصاب (المضرور) أن يقاضي الموظف بمفرده، كما في وسعه أن يقاضيه متضامناً مع الإدارة، كما في وسع الإدارة أن ترجع على الموظف المخطئ بكل ما دفعت عنه من مبلغ التعويض مهما كان سبب الخطأ ووصفه) [2].

وهذا الرأي يمثل خلاصة فكر منطقي وسليم يتفق مع طبيعة الأشياء ومع العدالة قبل ذلك.

أما الدكتور عبدالقادر الشيخلي، فقد ذهب في رأيه الخاص بسلطة تضمين الموظف الى القول بأن: (هذه الأختصاصات الواسعة التي منحها القانون لوزير المالية، وفقدان نظام القضاء الإداري، هما الذين دفعا هذه السلطة للأنحراف ومخالفة القانون) [3].

ونحن نؤخذ على هذا القول عبارة (فقدان نظام القضاء الأداري) لأنه غير مفقود بل هو موجود لكنه محدود الأختصاصات مما يشل حركته.

أما وضع الموظف العام السوري أمام المسؤولية المدنية فيكون من حيث الأضرار التي سببها الموظف العام للإدارة العامة أو للغير من جراء

---

[1] د. ابراهيم طه الفياض، ولاية القضاء العراقي في نظر دعاوي المسؤولية الإدارية، مجلة العلوم السياسية والقانونية، (كلية الحقوق – جامعة بغداد)، العدد الأول، حزيران 1976، ص92-95.

[2] د. ابراهيم طه الفياض، المصدر السابق، ص95.

[3] د. عبدالقادر الشيخلي، المصدر السابق، ص38.

الخطأ الوظيفي الجسيم، كما أنه يعرض نفسه للتعويض المدني وفقاً للأحكام الواردة في قانون العقوبات الأقتصادي عندما تتجاوز الأضرار التي سببها للإدارة الحد الذي يقرره القانون، كما يعرض نفسه للعقوبات الجزائية الواردة في هذا القانون [1].

ويعرض فوق ذلك نفسه للعقوبات الجزائية المنصوص عليها في قانون العقوبات من حيث أرتكابه لجرائم الرشوة والأختلاس وأستغلال الوظيفة، وأساءة أستعمال السلطة والأخلال بواجبات الوظيفة العامة والحصول على المنفعة الشخصية [2].

ونحن نؤيد كما سلف رأي الدكتور علي جمعة محارب الذي يدعو المشرع العراقي الى سحب الأختصاص بتضمين الموظف من الوزير المختص وأناطته كلا، أبتداءً وأنتهاءً بالقضاء مهما كان نوعه وذلك لضمان الفصل بين جهتي الإتهام والحكم من جهة وتحقيق مبدأ الحيدة من جهة أخرى [3].

ويوم ان يلتزم بمبدأ الحيدة فالنتائج لا شك ستكون محمودة و قيمة من جهة ثالثة.

---

[1] المواد من 341 الى 367 من قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 والمؤرخ في 22/ 6/ 1949 وتعديلاته. ولمزيد من التفاصيل يرجع الى مؤلف: المحامي زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية، مصدر سابق، ص360.

[2] قانون العقوبات الأقتصادي السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 37 في تاريخ 26/ 5/ 1966 وتعديلاته. ولمزيد من المعلومات ينظر: المحامي زين العابدين بركات، المصدر السابق، ص360 - 361.

[3] د. علي جمعة محارب، المصدر السابق، ص570.

الفصل الثاني

التعريف بالموظف الدولي

- ✓ المبحث الاول: تعريف الموظف الدولي.
- ✓ المبحث الثاني: شروط الموظف الدولي.
- ✓ المبحث الثالث: النظام او المركز القانوني للموظف الدولي.
- ✓ المبحث الرابع: حصانات وامتيازات الموظف الدولي.
- ✓ المبحث الخامس: المسؤولية القانونية للموظف الدولي.

التعريـف بالموظـف الدولـي

تمهيد وتقسيم:

أن الأجهزة التي تتكون منها المنظمة الدولية، والتي تتمثل في الأجهـزة الرئيسية [1]، وما تنشئه هذه الأخيرة من أجهـزة فرعيـة، هـذا التكـوين يمثـل القاعدة العامة في قانون المنظمات الدولية، فإن أي مجموعة من الدول تستطيع – وهي تنشيء منظمة دولية – أن تتبنى أي طريقة أخرى في تكوينها فتزيد أو تقلل من هذه الأجهزة، وأيا كانت القاعدة المتبناة مـن قبـل الـدول المؤسسـة لمنظمة دولية معينة فأنه لابد من وجود عنصر بشري لتنفيذ مهام هذه المنظمة، هذا العنصر البشري يتمثل في العـاملين والمـوظفين الـذين يعملـون لحسـاب المنظمة الدولية [2]، وهذا ما يمثل أو يمكن أن يمثل ما يعرف بالموظف الدولي.

وبالنسبة لنـا فأننـا سنحصـر دراسـتنا بفئـة المـوظفين الـدوليين، دون الخوض بالفئات الأخرى كالمسـتخدمين والخـبراء ومـن يعمـل بصـفة عقـد، لذلك سنحاول في هذا الفصل الوقوف على التعريف بالموظف الـدولي، مـن حيث تعريفه وشروطه ومركزه القانوني ومزاياه وحصاناته، من خلال تقسيم الفصل الى خمسة مباحث نبين في الأول تعريف الموظـف الـدولي ونـاقش في الثاني شروط الموظف الدولي، أمـا المبحـث الثالـث فسنخصصـه للنظـام أو المركز القانوني للموظف الدولي الذي قد يشابه الأنظمة الأخرى (كالوظيفـة العامة) وقد يختلف عنها مما يجعل للموظف الدولي مركزاً قانونياً خاصاً بـه،

---

[1] يقصد بهذه الأجهزة: الأجهزة الـتي لا تسـتغنى عنهـا أيـة منظمـة دوليـة وهـي: (الرئيسـي والتنفيـذي والأداري).ينظر في تفصيل هذه الأجهزة: د. فخري رشيد مهنـا ود. صـلاح ياسـين الحـديثي، المنظمـات الدولية، وزارة التعليم العالي والبحـث العلمـي، جامعـة الموصـل، كليـة القـانون، دار الكتـب للطباعـة والنشر، سنة طبع بلا، ص85 – ص93.

[2] د.محمد سامي عبدالحميد، ود.محمد السعيد الدقاق، ود. أبراهيم احمد خليفـة، التنظـيم الـدولي، القسـم الثاني، النظرية العامة للمنظمات الدولية، منشأة المعارف، الأسكندرية، 2004، ص469.

وفي المبحث الرابع سنوضح حصانات وأمتيازات الموظف الدولي أخيراً وفي المبحث الخامس فأننا سنوضح أحكام المسؤولية القانونية للموظف الدولي وذلك وفق التفصيل والتقسيم الآتي:

المبحث الأول: تعريف الموظف الدولي:

عرفت محكمة العدل الدولية الموظف الدولي بقولها: (هوكل شخص يتقاضي مرتباً وقد لا يتقاضاه، ويعمل بصفة دائمة أو مؤقتة ويكلفه فرع من فروع المنظمة بالقيام بعمل أو بالأشتراك في مباشرة أحد وظائفها) [1].

وبأيجاز فإنه كل شخص تعمل بواسطته المنظمة، كما عرف البعض العامل أو الموظف الدولي بأنه (كل شخص طبيعي مكلف من قبل جهاز من أجهزة المنظمة للعمل لحسابها) [2].

ويلاحظ على هذه التعريفات للموظف الدولي الملاحظات الآتية:

1- إنها تقتصر على عناصره الجوهرية دون سرد، كما ذهب غالبية الفقه الدولي ومحكمة العدل الدولية.. لعناصر تعد خارجية عنه، ليكون مبسطاً وجامعاً ومانعاً.

فالعناصر الجوهرية للتعريف ينبغي أن تقتصر على الشخص المكلف والجهة الصادرة منها التكليف ولحساب من يعمل هذا الشخص، أما اضافة عناصر أخرى ككون هذا الشخص يعمل على نحو مؤقت أو مستمر، ولكونه يتقاضى أجراً أو يقدم خدماته بدون مقابل لا يضيف شيئاً على التعريف

---

[1] الفتوى الصادرة في نيسان / أبريل 1949 بخصوص التعويض عن الأضرار الحاصلة بسبب الخدمة في الأمم المتحدة.

[2] ينظر مثلاً: د.محمد سامي عبدالحميد و آخرون، المصدر السابق، ص470.

الذي ذكرناه ويعد تزيداً أو إضافة لا لزوم لها [1]، فهـذا التعريـف أذن ينطبـق على أي عامل دولي يستوي في ذلك أن يعمل على نحو مؤقت أو مسـتمر أو يتقاضى أجراً أو يعمل بدون مقابل.

كما أننا نود الأشـارة هنـا الى أننـا سنسـتعمل لفظـين باعتقادنـا هـم مترادفين من حيث التسمية إلا وهمـا (الموظـف الـدولي و العامـل الـدولي) ودون التمييز بينهما لأن ما درج عليه الاستعمال من قبل الفقـه الـدولي قـد أستقر على ذلك.

2- ويلاحظ على هذا التعريف (تعريف محكمة العدل الدوليـة) أنـه يتسـم بالعمومية، فكما نرى أنه ينطبق على كل عامل دولـي سـواء كـان يعمـل على نحو مؤقت أم مستمر، لذلك يحرص الفقه الدولي على تمييـز طائفـة من العاملين الدوليين الذين يشغلون وظائف تتسم بالـدوام والأسـتمرار ويخضعون لنظام قـانوني خـاص تضـعه المنظمـة ويطلـق علـيهم وصـف الموظفين الدوليين [2]. وهذه الفئة كما ذكرنا هي موضوع دراستنا.

وعليه يمكن أن يعرف الموظف الدولي أيضاً (بأنه كل شخص طبيعـي مكلف من قبل جهاز من أجهزة المنظمة للعمل بأستمرار لحسابها، خاضعاً في ذلك للنظام القانوني الخاص الذي تضعه المنظمة).

3- ويلاحظ على نفس التعريف الذي سجلناه للعامل الـدولي، أنـه يشـتمل على الفارق الرئيسي الذي يميز هذا الأخـير عـن ممثلـي أو منـدوبي الـدول

---

[1] وان كان بعض الفقه الدولي يستخدم التأقيت والأستمرار للتمييـز بـين الموظـف الـدولي والمستخدم الدولي. ومن هؤلاء: د. مفيـد محمـود شـهاب، المنظمـات الدوليـة، طبعـة2، القـاهرة،1974، ص156، وكذلك د. محمد سامي عبدالحميد، قـانون المنظمـات الدوليـة – الكتـاب الأول، ط2، مكـان نشـر بـلا، 1972، ص99.

[2] د.محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي، الأسكندرية، 1977، ص133.

الأعضاء في أجهزة المنظمة الدولية، هذا الفارق يتمثل في أن العامل الدولي يعمل لحساب المنظمة الدولية، لذلك فأنه من الطبيعي أن آثار تصرفاته تنصرف مباشرة الى المنظمة، في حين ان ممثلي الدول الأعضاء يعملون لحساب دولهم، بعبارة أخرى فأنه آثار تصرفاتهم تنصرف مباشرة الى دولهم.

فهؤلاء يتم أختيارهم عن طريق دولهم، ومن ثم يقومون بتنفيذ تعليمات دولهم، وتبعاً لذلك يسألون أمام هذه الأخيرة عن كل ما يصدر عنهم من تصرفات.

أما العامل الدولي يتم تعيينه من قبل المنظمة، وعليه تكون تبعيته لهذه الأخيرة، ويسال أمامها عن كل تصرفاته.

ويترتب على ذلك أنه يجب على الموظف الدولي ان يكون مستقلاً عن دولة جنسيته اثناء تأدية وظيفته فلا يجوز له أن يتلقى أي تعليمات منها، كما عليه ان يتسم بالحياد بين الدول أعضاء المنظمة، ويخضع هذا العامل الدولي أثناء حياته الوظيفية للمباديء العامة لقانون المنظمات الدولية [1].

فالمقصود أذن بالعامل الدولي، أو العامل في المنظمة الدولية (هو كل شخص طبيعي تمارس المنظمة الأختصاصات المنوطة بها من خلال عمله لحسابها وفقاً لتعليمات أجهزتها المختصة، سواء أعطته أجراً على نشاطه أو تبرع لها بهذا النشاط، وبصرف النظر عن توقيت أو أستمرار مهمته).

---

[1] د. محمد سامي عبدالحميد وآخرون، المصدر السابق، ص471. وتجدر الإشارة هنا انه لا يوجد قانون اسمه (قانون المنظمات الدولية) فيه مواد تتعلق بالمنظمات الدولية حاله حال قوانين فرع أو قسم من القانون الخاص، وإنما المقصود بذلك هو مجموعة المعاهدات والإتفاقيات والنصوص المتفرقة ومواثيق المنظمات الدولية واللوائح والأنظمة الداخلية لها وما درج عليه العمل الدولي (العرف الدولي) وممارسات الدول فيما يتعلق بالمنظمات الدولية، مما يمكن معه أن نطلق مجازاً تسمية (قانون المنظمات الدولية).

وهذا لا يترك مجالاً للخلط بين العامل الدولي بـالمعنى المتقـدم وبـين ممثلي الدول الأعضاء لدى أجهزة المنظمة، فبينما تكون وظيفـة ممثلـي الـدول محصورة في الأسهام في إتخاذ المنظمة لقراراتها مـن خـلال تمثيلـهم لـدولهم في أجهزة المنظمـة المختلفـة متقيـدين في ذلـك بتعليمـات حكومـاتهم المختصـة وحدها بتعيينهم ومساءلتهم عن كل ما يصدر عنهم من تصرفات.

فأن مهمة العاملين في المنظمة تبدأ بعد صدور القرارات مـن أجهـزة المنظمة المختصة نتيجة تصويت ممثلي الدول الأعضاء كل في حدود تعليمـات دولته المعينين من قبلـها والمقيـدين بسياسـتها، والمسـؤولين أمامهـا في آدائهـم لمهامهم.

وتنحصر مهمة هـؤلاء العـاملين أساسـاً في القيـام علـى تنفيـذ هـذه القرارات المنسوبة بعد صدورها الى المنظمة المختصة وحدها بتعيينهم وحمايتهم ومحاسبتهم على كل ما يصدر عنهم من تصرفات أو ما يرتكبونه من اخطـاء، هذا يعني أن آثار تصرفات ممثلي الدول لدى المنظمة تنصـرف الى حكومـاتهم التي تلتزم بتصرفاتهم وتسأل عنهـا، علـى العكـس مـن ذلـك تنصـرف آثـار تصرفات الموظف الدولي الى المنظمة الدولية التي يعمـل بهـا، ألا أن ذلـك لا يمنع أن تنصرف آثار تصرفات ممثلي الدول الى المنظمة نفسها وذلك في حالـة أشتراكهم في التصويت علـى قـرارات تصـدرها المنظمـة... وتتـولى المنظمـة الدولية تعيين الموظفين الذين يعملون فيها.. فيسألون أمام المنظمة الدولية

والموظفون الدوليين يتمتعون بحصاناتهم بصفة مطلقة وبغـض النظـر عن جنسيتهم [1].

[1] د. محمد سامي عبدالحميد وآخرون، التنظيم الدولي، القسم الأول، الجماعـة الدوليـة، منشـأة المعـارف بالأسكندرية، 2004، ص299- 300.

هذا ومن التعاريف الأخرى التي يمكن تسجيلها للموظف الدولي تعريفه بأنه: (كل من يعمل في خدمة أحدى المنظمات الدولية لآداء وظيفة دائمة، خاضعاً في كل ما يتعلق بعلاقاته بها للنظام القانوني المفصل الذي تضعه المنظمة لتنظيم مركزه ومركز زملائه، لا لقانون وطني معين)، وواضح من هذا التعريف أنه لابد لأعتبار العامل في خدمة أحدى المنظمات الدولية موظفاً دولياً بالمعنى الصحيح والذي نقصده بدراستنا.

أن يتوفر في شأنه أمرين تضمنها التعريف كعنصرين أساسيين تقوم عليهما فكرة الموظف الدولي في جوهرها، فأما العنصر الأول: فعنصر زمني ينحصر في كون الوظيفة التي يشغلها الموظف الدولي وظيفة دائمة ومستمرة، أو بعبارة أخرى، في كون مهمته في خدمة المنظمة مهمة دائمة ومستمرة، وليست بالعارضة أو المؤقتة.

وأما العنصر الثاني:- فعنصر قانوني ينحصر في خضوع الموظف في علاقته بالمنظمة للنظام القانوني التي تضعه هي لتنظيم هذه العلاقة والعلاقات المماثلة لها، لا للنظام القانوني الخاص بدولة معينة سواء كانت دولة جنسية الموظف أم الدولة التي يقع في أقليمها مقر المنظمة [1].

كذلك يطلق وصف الموظف الدولي على طائفة من المستخدمين الدوليين الذين يشغلون وظائف تتسم بالدوام والأستمرار، ويتمتعون بنظام قانوني خاص لتنظيم علاقاتهم بالمنظمة وبيان التزاماتهم نحوها، وحقوقهم قبلها كما عرف الموظف الدولي بأنه: (كل من تكلفه المنظمة الدولية بالتفرغ على وجه الأستمرار للقيام بعمل من أعمالها تحت إشراف أجهزتها المختصة، وطبقاً للقواعد الواردة في ميثاقها ولوائحها).

---

[1] د. محمد سامي عبدالحميد وآخرون، التنظيم الدولي، مصدر سابق، ص302- 303.

ويجب على الموظف الدولي أثناء قيامه بعمله ألا يخضع لتاثير أي سلطة خارجية، فليس له أن يطلب أو يتلقى في تأدية واجبه تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارجية عن المنظمة.

وعليه أن يمتنع عن القيام بأي عمل قد يسيء الى مركزه بوصفه موظفاً دولياً مسؤولاً أمام المنظمة وحدها، وتضفي المنظمة على الموظف الدولي حمايتها الوظيفية بالنسبة للأضرار التي تصيبه أثناء قيامه بأعماله المتعلقة بالمنظمة الدولية.[1]

من كل ما تقدم من تعريفات ومن خلال تجميع الأركان الأساسية للموظف الدولي والتي على أساسها تقوم وبدونها لا تقوم الوظيفة الدولية يمكننا تعريفه بانه: (كل شخص طبيعي يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة في خدمة المنظمة الدولية ويعمل وفق نظام قانوني خاص تضعه المنظمة الدولية لهذا الغرض).

المبحث الثاني : شروط الموظف الدولي

لابد للموظف الدولي من شروط أو عناصر تميزه عن غيره وتسمه بصفة الوظيفة الدولية، وعليه يمكن القول بصفة عامة انه يلزم توافر العناصر أو الشروط الآتية في الموظف الدولي وهي في أغلبها مستمدة من تعريف الموظف الدولي:

1- وجود ميثاق جماعي يقيم هيئات إدارية دائمة أو مؤقتة، ينص على تعيين الموظفين، كما يوضح طريقة تعيينهم وأختصاصاتهم وكيفية مباشرتهم لوظائفهم.

---

[1] د.صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001 - 2002، ص270- 271.

وهذا الشرط يعد أساساً لقيام المنظمة الدولية نفسها ومن ثم الوظيفة الدولية ومن يقوم بها إلا وهو الموظف الدولي، أي ان ما يشترط في الكل (المنظمة الدولية) يشترط في الجزء (الوظيفة الدولية).

2- أن يؤدي الموظف العمل خدمة لمنظمة دولية، أو فرع من فروعها، فلا يعد موظفاً دولياً من يؤدي عمله خدمة لدولة معينة أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية، وإنما يمكن أعتباره موظفاً عاماً داخلياً وما الى ذلك.

3- أن يعمل الموظف الدولي للمصلحة الجماعية المشتركة وأن يمتد نشاطه ليشمل مصالح تتصل بأقليم كل الدول الأعضاء المتطوعين تحت لواء المنظمة الدولية، هذه المصلحة التي قامت على أساسها المنظمة الدولية لتحقيقها والوصول إليها.

4- أن يؤدي الموظف عمله تحت إشراف أجهزة المنظمة الدولية ووفق أحكام ميثاقها ولوائحها وبتعليمات وأوامر من رؤسائه فيها وحدهم، ومن ثم لا يعد موظفاً دولياً من يخضع في آدائه لوظيفته لقوانين الدولة التي ينتمي إليها أو تعليماتها، وتتضمن مواثيق المنظمات الدولية على الصفة الدولية لموظفيها، وعلى تعهد الدول الأعضاء بإحترامها وعلى مسؤوليته أمامها وحدها، وهذا ما يعطي قدسية وعلو شأن للوظيفة الدولية والموظف الدولي.

وهو ما يؤدي الى أستقلال الموظف الدولي أمام الدولة التي يتمتع بجنسيتها وأمام الدول الأخرى [1].

---

[1] ينص ميثاق الأمم المتحدة في المادة 100/ 1- على انه (ليس للأمم المتحدة ولا للموظفين أن يطلبوا أو أن يتلقوا في تأدية واجباتهم تعليمات اية حكومة أو من أي سلطة خارجة عن الهيئة، وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يسيء الى مركزهم بوصفهم موظفين دوليين مسؤولين أمام الهيئة وحدها).

كما أكد ميثاق الأمم المتحدة على أن يتعهد كل عضو في (الأمم المتحدة) بأحترام الصفة الدولية البحت لمسؤوليات الأمين العام والموظفين وبألا يسعى الى التأثير فيهم عند أضطلاعهم بمسؤولياتهم [1].

5- أن يحدد النظام القانوني للموظف الدولي صفته الدولية:

وهذا ما يميز الموظف الدولي عن طوائف أخرى من الأشخاص الذين يعملون في خدمة المنظمة الدولية أوالمرفق الدولي، دون أن يشغلوا وظيفة دولية تتصف بالثبات والأستمرار، ودون أن يخضعوا في تعيينهم وفي تحديد أختصاصهم ونظامهم القانوني لأحكام أتفاقية دولية.

ومثال ذلك: الموظفين التابعين لدولة تقوم بالوصاية على أقليم معين [2].

أمثلة على شروط الموظف الدولي

أولاً / مثال على شروط الموظف الدولي في منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم (اليونسكو).

يتم تعيين الموظفين، بواسطة المدير العام، ويراعي في أختيارهم:

1- تغطية أوسع نطاق جغرافي ممكن.

2- وأن تتوافر فيهم أعلى صفات النزاهة والكفاية والمقدرة الفنية.

3- لا يجوز للموظفين أثناء تأدية واجباتهم طلب أو تلقي تعليمات من أية حكومة أو اية سلطة خارجية عن المنظمة.

4- وعليهم ألا يقوموا بأي عمل من شأنه أن يمس وضعهم كموظفين دوليين، كأن يظهر في حالة سكر بين أو يسكر في محل عام.

---

[1] ينظر نص المادة 100/ 2 من الميثاق.

[2] د.صلاح الدين عامر،المصدر السابق،ص271-272.

5- وتتعهد جميع الدول الأعضاء بأحترام الطابع الدولي الذي تتسم به أوضاع المدير العام والموظفين، وبألا تحاول التأثير عليهم أثناء تأديتهم لمهامهم [1].

ثانياً / شروط قضاة محكمة العدل الدولية: التي وردت في المادة – 2 – تنظيم المحكمة، من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية:

تتكون هيئة المحكمة من قضاة مستقلين ينتخبون من الأشخاص:

أ- ذوي الصفات الخلقية العالية.

ب- الحائزين في بلادهم للمؤهلات المطلوبة للتعيين في أرفع المناصب القضائية.

ج- أو من المتشرعين المشهود لهم بالكفاية في القانون الدولي [2].

يمكن القول هنا ان هذه الأمثلة تعد أو تبين شروطاً خاصة للوظيفة الدولية والموظف الدولي تستلزم بعض المنظمات الدولية توافرها إضافة الى الشروط العامة للموظف الدولي وقبل ذلك للوظيفة الدولية.

---

[1] د.احمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1419.

هجري – 1998 م، ص458. وكذلك ينظر المادة 101 ف 3 – من ميثاق الأمم المتحدة التي تنص على (ينبغي في أستخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم أن يراعى في المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والكفاية والنزاهة كما أنه من المهم أن يراعى في أختيارهم أكبر ما يستطاع من معاني التوزيع الجغرافي).

[2] د. علي صادق أبو الهيف، دراسة متعمقة في القانون الدولي العام، جامعة العلاقات الدولية، الأردن، من كتب برنامج التعليم المفتوح، سنة الطبع بلا، ص837.

المبحث الثالث: النظام أو المركز القانوني للموظف الدولي

أن الموظف الدولي يخضع الي نظام قانوني خاص، أما بالنسبة للعامل الدولي فقد ذكرنا الى انه لا يتمتع بنظام قانوني خاص وإنما يخضع للمبادىء العامة في قانون المنظمات الدولية، وعليه يتضمن ميثاق كل منظمة نصوصاً تنظم المركز القانوني للموظف الدولي والعامل الدولي في خدمة المنظمة، ومن ثم يمكن القول بأن ميثاق كل منظمة يقيم نظاماً قانونياً لموظفي المنظمة وهو ما يؤدي الى التسليم بتعدد الأنظمة القانونية للموظف الدولي بتعدد المنظمات الدولية وبتعدد مواثقها قبل ذلك وعلى ضوء ما تقدم يتضح لنا بأنه يساهم عدد من الموظفين الدوليين في التعبير عن إرادة المنظمة من خلال ما يقومون به من الأنشطة والأعمال المنوطة بالمنظمة الدولية، فهي تستعين بالموظفين الدوليين لإنجاز المهام الفنية والإدارية المنوطة بها، والتي عن طريقها تتحقق أهداف المنظمة، ولقد تصدت محكمة العدل الدولية لتحديد مدلول الموظف الدولي فعرفته وقالت بأنه كل موظف بأجر وبدون أجر يعمل بصفة دائمة أم لا ويعين بواسطة أحد أجهزة المنظمة لممارسة أو للمساعدة في ممارسة إحدى الوظائف المنوطة بالمنظمة، أو أنه كل شخص تتصرف المنظمة بواسطته [1].

وبهذا فإننا نخلص الى أن للوظيفة الدولية نظام قانوني يتضمن مجموعة القواعد والأحكام التي تنظم عملية التعيين والترقية فضلاً عن حقوقهم وواجباتهم، وكذلك لحقهم وفقاً لقواعد المنظمة في اللجوء الى القضاء الإداري الدولي للتظلم من القرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية المختلفة، وهذا النظام يتسم بمجموعة من الخصائص والسمات تميزه

---

[1] لمزيد من التفاصيل ينظر الراي الأستشاري لمحكمة العدل الدولية أيضاً الصادر في 11 أبريل 1949 بشان تعويض موظفي الأمم المتحدة عما يلحق بهم من أضرار أثناء تأدية أعمالهم الرسمية او بسببها.

عن أي نظام قانوني آخر وهنا سنوضح أهم هذه الخصائص والسمات كالآتي:

1- أن تعيين الموظفين الدوليين يكون وفقاً لضوابط ومعايير معينة وحسب مؤهلات علمية وفنية وخلقية، فجميع لوائح العمل الدولية داخل المنظمات الدولية تشترط فيمن يعين في الوظيفة الدولية الحصول على أعلى الدرجات علمية في بلده (قاصر على الوظائف العليا فقط كوظيفة الأمين العام ومساعديه)، كما أنها تشترط فيه ان يكون حائزاً على أعلى المقومات الخلقية العالية في بلده بأن يكون ممن يشهد لهم بحسن السيرة والسمعة والسلوك (كقضاة محكمة العدل الدولية مثلاً)، ويتم التعيين بمراعاة قواعد التوزيع الجغرافي العادل وتمثيل المجتمع المدني في العالم.

2- أنه نظام يأخذ شكل الهرم الإداري، فعلى القمة يأتي الأمناء العامون ومساعدوهم ورؤساء المنظمات الدولية والأجهزة الدولية الأخرى، أما قاعدة الموظفين الإداريين الأخرى فهي عبارة عن جميع الموظفين أوالمستخدمين التابعين للمنظمة، وتتسم رابطة العمل فيه بأنها تكون على أساس الولاء للوظيفة والخضوع لرؤسائهم المباشرين.

3- أنه نظام يقرر لحقوق الموظف الدولي وواجباته أحكاماً خاصة تحدد الحقوق المقررة للموظف الدولي قبل المنظمة الدولية التي يعمل فيها، فضلاً عن بيانها للألتزامات أو الواجبات الملقاة على عاتقه والتي تمليها عليه وظيفته التي يعمل فيها.

4- - يتضمن النظام القانوني للموظفين الدوليين على القواعد التي تنظم العمل داخل المنظمات والأجهزة الدولية المختلفة وتتمثل بالمواثيق والأتفاقات الدولية ولوائح العمل الدولي داخل المنظمة والأتفاقات الدولية العامة والخاصة.

5- أنه نظام يتضمن حماية خاصة للموظفين التابعين للمنظمة، لمن يحتكمون لقواعده وأحكامه، وتظهر هذه الحماية في العديد من الحصانات والإمتيازات المختلفة التي أعترف بها للموظف الدولي لتمكينه من أداء عمله المنوط به على وجه من الحيدة والنزاهة والأستقلال حتى في مواجهة دولته التي ينتمي إليها بجنسيته.

6- - أنه نظام يمكن الموظف الدولي من القيام بأفعال يقوم بها بإسم ولحساب المنظمة التي يعمل فيها ولها تنصرف آثار التصرفات التي يقوم بها هذا الموظف بخلاف غيره، فأثر تصرف الشخص اياً كانت وظيفته ودرجتها ينصرف الى جهة عمله ما لم يكن هذا العمل مرتبطاً أرتباطاً وثيقاً بوظيفته التي يعمل بها وان متطلبات الوظيفة هي التي جعلته يتصرف على هذا النحو [1].

7- أنه نظام وضع من القواعد الكفيلة بتنظيم وحماية حق الموظف الدولي في اللجوء الى القضاء الدولي لإنصافه من تعسف وجور الإدارة، وذلك بالتظلم من جميع القرارات الإدارية التي تصدرها السلطات الإدارية المختلفة.

8- وضع هذا النظام قواعد وأحكام خاصة لإمكانية المساءلة القانونية للموظف الدولي المخالف أو المقترف للعمل غير المشروع.

9- - أنه نظام حدد السلطات المختصة بتأديب الموظف الدولي وبين العقوبات أو الجزاءات التأديبية التي توقع على الموظف الدولي.

ومع ذلك فان من المستطاع أستخلاص بعض المباديء العامة المشتركة من تلك المواثيق المتعددة، والنظر اليها بوصفها المباديء العامة التي تحكم

---

[1] ينظر: د. رجب عبدالمنعم متولي، الموظف الدولي في بيئته المهنية ودوره في حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية، الطبعة الأولى، دار نشر بلا، 2001- 2002، ص 28.

وتنظم المركز القانوني للموظف الدولي، وهو ما نحاول الوقوف عنده في التفصيل والتقسيم الآتي:

أولاً:- تعيين الموظف الدولي:

يمكن أن يشتمل الميثاق المنشيء للمنظمة على الطريقة التي يعين بها الموظف الدولي ومتطلبات هذا التعيين، ولكن الغالب أن يكتفى بالنص على القواعد العامة في هذا الشأن تاركاً وضعها موضع التنفيذ لما تبنتناه أجهزة المنظمة من لوائح وما تصدره من قرارات.وهذا ما فعله ميثاق الأمم المتحدة [1].

والقاعدة العامة في تعيين الموظفين الدوليين تتمثل في أشتراط مستوى عالٍ من الكفاءة وأن يراعى في تعينيهم مبدأ التوزيع الجغرافي العادل سواء تم التعيين على أساس المؤهلات الحاصل عليها الشخص المرشح للوظيفة أم تم تبعاً لنظام المسابقة.

وشرط الكفاءة ليس بغريب وإنما متعارف عليه حتى بالنسبة لمن يتقدمون لشغل الوظائف الإدارية في داخل الدولة، لذلك فمن باب أولى ان تشترط الكفاءة للوظيفة الدولية لأهميتها ودقتها وممارسة نشاطها على أقليم أكثر من دولة.

فغالبية القوانين الوطنية في الدول تتطلب هذا الشرط وتبعاً لذلك – ومن باب أولى – أن المتقدم لشغل وظيفة دولية في احدى المنظمات الدولية –

[1] ينظر مثلاً: المادة 97 التي تنص على: يكون للهيئة أمانة أميناً عاماً ومن تحتاجهم الهيئة من الموظفين، وتعين الجمعية العامة الأمين العام بناء على توصية مجلس الأمن، والأمين العام هو الموظف الإداري الأكبر في الهيئة. وكذلك المادة 101 من ميثاق الأمم المتحدة التي تم الإشارة إليها سابقاً.

خاصة بعد التطور الذي لحق بالأنشطة التي تقوم على تنفيذها يجب أن يستوفي هذا الشرط مسبقاً.

وأما عن شرط مراعاة التوزيع الجغرافي العادل فتقتضيه وتنص عليه غالبية مواثيق المنظمات الدولية.

ومضمون هذا المبدأ هو أن توزع الوظائف الإدارية في المنظمة على كل الدول الأعضاء فيها حتى لا تستأثر دولة أو أكثر بمعظم هذه الوظائف تجنباً لأي تأثير على أداء المنظمة وممارستها لنشاطها الذي قامت على أساسه من خلال السيطرة على قرارات وأنشطة المنظمة الدولية.

ولنا من ميثاق الأمم المتحدة خير دليل على هذين الشرطين، فقد نص على أنه (ينبغي في أستخدام الموظفين وفي تحديد شروط خدمتهم أن يراعى في المكان الأول ضرورة الحصول على أعلى مستوى من المقدرة والنزاهة، كما أنه من المهم أن يراعى في أختيارهم أكبر ما يستطاع من معاني التوزيع الجغرافي) [1].

ومن الجدير بالذكر أن المنظمات الدولية تتمتع بحرية واستقلال كبيرين في أختيار وتعيين موظفيها، ألا أن الممارسات العملية تثبت ان الدول الأعضاء – خاصة الكبرى منها أو ذات الثقل – في المنظمة تحاول دائماً التدخل في تعيين الموظفين الدوليين خاصة الأمين العام لها [2].

وبالرغم من اختلاف النظم القانونية للموظفين الدوليين – في تفصيلاتها – أختلافاً قد يكون كبيراً، إلا أنها تتشابه عادة الى حد بعيد في قواعدها الأساسية المتعلقة بالتعيين والترقية وما الى ذلك، ولا تخرج هذه

---

[1] المادة 101/ 3 من ميثاق الأمم المتحدة.

[2] د. مفيد محمود شهاب، المصدر السابق، ص 153 وما بعدها.

القواعد – في جوهرها – عن مثيلاتها في القانون الإداري المقارن فيما يتعلق بالموظف العام والوظيفة العامة.

ففيما يتعلق بالتعيين مثلاً يتم تعيين الموظفين الدوليين عادة عن طريق مسابقات مفتوحة لمواطني كافة الدول الأعضاء أو بأشتراط مؤهلات دراسية أو علمية معينة.

مع مراعاة الحصول – في جميع الأحوال – على أعلى مستوى ممكن من المقدرة والكفاية.

ويمكن القول – بصفة عامة – بأن أختيار المنظمة الدولية لموظفيها يحكمه في العادة أعتبارين أساسيين هما من ناحية – محاولة الحصول على أحسن الكفايات المتاحة، ومن ناحية أخرى – محاولة إيجاد نوع من التوازن – داخل الجهاز الإداري للمنظمة – بين مواطني الدول المختلفة الأعضاء في المنظمة الدولية.

هذا وقد تلجأ المنظمة الدولية – في بعض الأحيان – الى الدول الأعضاء فيها طالبة اليها ترشيح من ترى فيه الصلاحية للعمل فيها من مواطنيها و لا يمس هذا الترشيح من حيث المبدأ، حرية المنظمة في تعيين من تشاء واعتباره،متى تم تعيينه، معيناً من قبل المنظمة، خاضعاً لها وحدها، ولو تم تعيينه بناء على ترشيح من دولته ومن الملاحظ – عملاً – أن الدول الأعضاء قد تلجأ – في بعض الأحوال الى أستخدام نفوذها للضغط على الأمين العام للمنظمة لتعيين من ترشحهم من رعاياها ولأستبعاد من لا ترضى عنهم من هؤلاء الرعايا بسبب معتقداتهم السياسية أو الدينية المتعارضة ومعتقدات حكومة الدولة التابعين لها بجنسيتهم [1].

---

[1] د. محمد سامي عبدالحميد و آخرون، التنظيم الدولي، القسم الأول، مصدر سابق، ص305.

وإذا كانت مشروعية الضغط على الأمين العام أو المدير العـام لـيعين أو لكي لا يعين أمراً محل نظر لتعارضه – رغم كونه في العمـل مألوفـاً – مـع مبدأ حرية المنظمة في أختيار من ثبت لديها صلاحيته للعمل في خـدمتها دون ما تدخل من جانب الدول الأعضاء، فان فصـل الموظـف، بنـاء علـى طلـب الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته وبسبب معتقداته السياسية أو الدينيـة الـتي لا ترضاها حكومة هذه الدولة، أمراً غير مشروع قطعاً ما لم تؤثر هذه المعتقدات في أسلوب قيام الموظف الدولي بواجبـات وظيفتـه علـى نحـو يتعـارض مـع واجـب الـولاء للمنظمـة وحـدها والألتـزام بالحيـاد في العلاقـة مـع الـدول الأعضاء فيها [1].

هذا واذا كان الضغط على المدير العام بهذه الصورة أو تلـك – أمـراً غير مشروع أو محل نظر فيما يتعلق بمشـروعيته، فللـدول الأعضـاء وسـائلها المشروعة للتأثير في تعيين الأمين العام أو المدير العام نفسه.

اذ لا يتم تعيينه – عادة – إلا بأجماع الـدول الأعضـاء في المنظمـة أو بتوافر أغلبية موصوفة، ولا يعد ما يجري بين أعضاء المنظمة في هذه الحالة من مساومات وضغوط متبادلة بالأمر غير المشروع، نظراً لـما تتصـف بـه وظيفـة المدير العام في معظـم المنظمـات الدوليـة مـن طـابع مـزدوج لا يقـل جانبـه السياسي أهمية عن الجانب الإداري البحت [2].

ان المنظمة الدولية هي التي تقوم بتعيين موظفيها وتقوم المنظمة أيضـاً بوضع لوائح خاصة بشروط تعيينهم وخدمتهم، ولا يشترط لتعـيين الموظـف الدولي الحصول على موافقة دولتـه غـير ان الـدول تضـغط علـى المنظمـات

---

[1] د. محمد سامي عبدالحميد وآخرون، المصدر السابق، ص306.

[2] د.محمد سامي عبدالحميد وآخرون، المصدر السابق، ص 307.

الدولية لتمنع تعيين رعاياها بدون الحصول على موافقتها، وتلجأ الدول عادة الى اصدار التشريعات الوطنية اللازمة التي تمنع رعاياها من العمل في خدمة المنظمات الدولية دون الحصول على موافقتها المسبقة.

والموافقة لها جانبين: سلبي يتمثل في تعسف الدولة أحياناً في منع بعض الأشخاص من العمل في المنظمات الدولية وأيجابي يتمثل في حق الدولة في الرجوع لها لما قدمته من خدمة للمواطن.

كما قد تقوم الدول بالضغط الشخصي على رؤساء الإدارات الدولية لكي يخضعوا لتوجهاتها ونصائحها فيما يتعلق بتعيين رعاياها في الادارات الدولية، ومثال ذلك ما قامت به الولايات المتحدة الأمريكية في سنة 1952-1953 لأستبعاد رعاياها الشيوعيين من وظائف الأمم المتحدة [1].

وغالبية – أن لم نقل كل – موظفي المنظمات الدولية يخضعون لرئاسة الأمين العام، و أن كانت هناك طائفة منهم تمارس عملها بأستقلال وحرية ويظهر ذلك في العمليات التي تتطلب خبرة فنية من نوع خاص مثل الذين يمارسون الوظائف القضائية كقضاة محكمة العدل الدولية، ويوجد نوع خاص يتمتع بالأستقلال التام في ممارسته لأعماله ولكنه يخضع للمسؤولية السياسية اللاحقة أمام فروع المنظمات، فوسيط الأمم المتحدة في فلسطين (الكونت برنادوت) كانت له حرية تامة في التصرف يقيدها خضوعه للمسؤلية السياسية أمام الجمعية العامة، هذا ويلاحظ ان النظم الادارية للمنظمات الدولية قد تطورت تطوراً كبيراً جعلها شبيهة بالإدارات الوطنية الداخلية.

[1] د. محمد حافظ غانم، مبادىء القانون الدولي العام،القاهرة، 1967، ص79.

وقد يتحدد المركز القانوني للموظف الدولي في المعاهدة المنشئة للمنظمة الدولية (مثل الأمين العام للأمم المتحدة والأمين العام لجامعة الدول العربية) وقد يتحدد في عقد تبرمه المنظمة وفقاً للوائح التي وضعتها المنظمة لتنظيم أوضاع وشروط العمل فيها.

وقد أختلف الفقه حول تكييف طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالمنظمة:

1- فذهب فريق الى تصوير هذه العلاقة على انها (علاقة تعاقدية) على أساس أن تلك العلاقة ترتكز على عقد العمل المبرم بين الموظف الدولى من جهة وبين المنظمة من جهة أخرى، ومن ثم فان مبدأ العقد شريعة المتعاقدين يحكم تلك العلاقة فيما يتصل بشروط صحتها وما ترتبه من الحقوق والألتزامات المتبادلة.

2- وثمة رأي آخر يصف تلك العلاقة بأنها (علاقة تنظيمية) ويجري المقارنة بينها وبين وضع الموظف العام قبل جهة الادارة في الأنظمة القانونية الداخلية، ومؤدى هذا الرأي أن يكون الموظف الدولي خاضعاً الى جانب من الأحكام التي ترد في عقد العمل، ولكل ما تصدره المنظمة من أحكام أضافة الى ميثاق المنظمة ولوائحها وقراراتها الإدارية التي تصدر وفقاً لمتطلبات ظروف العمل في المنظمة الدولية.

3- ويرى الرأي الغالب في الفقه الأخذ بحل وسط بين الأتجاهين السابقين، مؤداه القول بأن علاقة الموظف بالمنظمة (علاقة تنظيمية وتعاقدية) يكون الموظف الدولي في ظلها خاضعاً بموجب العقد الذي أبرمه مع المنظمة لنظام قانوني قابل للتغيير طبقاً لأوضاع المنظمة واحتياجاتها، وينطوي على أحترام الحقوق المكتسبة للموظف الدولي [1].

---

[1] د. صلاح الدين عامر، المصدر السابق، ص273.

ونحن نؤيد الرأي الأخير وذلك بسبب الطبيعة الخاصة للوظيفة الدولية التي تجعل الموظف الدولي يجمع في خضوعه بين العقد الذي يبرمه مع المنظمة وللنظام القانوني الخاص بموجب ميثاق المنظمة الدولية.

ثانياً: الاستقلال عن الدولة صاحبة الجنسية:

فلا يجوز للموظف الدولي تلقي أية تعليمات أو توجيهات من حكومة الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته مراعاة لمصالحها الأجتماعية أو السياسية أو الأقتصادية أو الأدبية بأي وجه من الوجوه، وانما يلتزم – من قبل المنظمة – بأداء مهمته في استقلال كامل عن دولة الجنسية.

ولا يعني هذا الألتزام انقطاع الصلة بين الموظف الدولي وبين جنسيته، فالصلة موجودة وقائمة حتى خلال الفترة التي يكرس فيها الموظف نشاطه لخدمة المنظمة، ولكن الصلة تقوم في الحدود غير المخلة بولاء الموظف للمنظمة، وحياده ازاء كافة أعضائها، والتزامه بتعليماتها وحدها كما يتلقاها من أجهزة المنظمة المختصة مباشرة أو بطريق غير مباشر نقلاً عن العاملين الأخرين إلا على مرتبة داخل اطار المنظمة.

ثالثاً: الحياد بين الدول الأعضاء في المنظمة:

فلا يجوز للموظف الدولي تفضيل إحدى الدول على الأخرى أو التمييز بينهما في المعاملة، بل يلتزم بمراعاة الحياد الدقيق والكامل بين كافة الدول الأعضاء في المنظمة، ومعاملتها جميعاً على قدم المساواة.

لذلك فعندما يقوم الموظف الدولي بعمله وممارسة نشاط المنظمة عليه أن لا ينحاز لدولة على حساب وصالح دولة أخرى، حتى لو كانت دولة الجنسية.

رابعاً: الولاء للمنظمة:

فيلتزم الموظف الدولي بخدمة المنظمة وفقاً لما يصدر له من تعليمات من أجهزتها المختصة أو من روؤسائه من الموظفين الآخرين، ويلتزم كذلك بتغليب مصلحتها على المصالح الفردية لسائر الدول بما في ذلك دولة جنسيته التي يحملها.

هذا ويلاحظ أن العاملين في المنظمة على اختلاف طوائفهم، وفئاتهم، ونظمهم القانونية الخاصة، يخضعون عادة لرئيس إداري واحد يسمى بالأمين العام أو المدير العام ويختص كقاعدة عامة – بتعيينهم وبتوجيه نشاطهم.

وفقاً لقرارات الأجهزة المختصة، فضلاً عما يمنحه له النظام القانوني للمنظمة من أختصاصات أخرى متباينة [1]. فمقتضى الولاء أن يقوم الموظف الدولي بالعمل وفقاً لتعليمات المنظمة الدولية وتحت أشرافها.

خامساً: حقوق الموظف الدولي:

من المنطقي أن يتمتع الموظف الدولي بمجموعة من الحقوق مقابل تقديم خدمته في المنظمة، وكقاعدة عامة يتضمن النظام القانوني الخاص بالموظفين في المنظمة بياناً لهذه الحقوق وهي لا تختلف كثيراً عما هو متعارف عليه في الأنظمة الوطنية، فالموظف الدولي يحصل على أجر مقابل عمله في المنظمة بالأضافة لما يتقاضاه من بدلات ومكافآت مقابل التنقل والبعد عن الوطن، وله الحق كذلك في الحصول على معاش بعد نهاية الخدمة والأستفادة من نظام الاجازات المعتمد من المنظمة وغيرها من الحقوق المقررة في هذا الشأن [2].

---

[1] د. محمد سامي عبدالحميد وآخرون، المصدر السابق، ص304- 305.

[2] ينظر: د. محمد سامي عبدالحميد، المصدر السابق، ص475.

وأن من أهم هذه الحقوق التي تترتب نتيجة أداء الموظفين الدوليين لأعمالهم هي:

أ- عدم المساس بصفتهم الدولية أو محاولة التأثير عليهم بأي شكل من الأشكال، فقد جاء في ميثاق الأمم المتحدة (يتعهد كل عضو في الأمم المتحدة بأحترام الصفة الدولية البحت لمسؤوليات الأمين العام والموظفين وبألا يسعى الى التأثير عليهم عند أضطلاعهم بمسؤولياتهم) [1].

ويتمتع الموظف الدولي بحرية الرأي والفكر السياسي، وذلك بالقدر الذي لا يمس أستقلاله وحيدته أو تجعلها محل شك، ويحصل الموظف الدولي على مقابل مالي مناسب يكفل له مستوى يناسب الوظيفة الدولية التي يشغلها وكذلك يكفل له مستوى معيشي لائق حاله حال أي موظف آخر، ولا تخضع المبالغ المالية التي يحصل عليها الموظف الدولي في صورة مرتب أو مكا فأة للضرائب التي تفرضها دولة المقر أو الدولة التي ينتمي إليها الموظف الدولي بجنسيته [2].

ب- تتولى المنظمة الدولية توفير الحماية لموظفيها ضد ما قد يتعرضون له من أضرار أثناء تأديتهم لأعمال وظائفهم، فقد جاء في الرأي الأستشاري الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في أبريل سنة 1949 بشان تعويض الأضرار بأن هذه الحماية الوظيفية أمر ضروري لضمان أستقلال الموظف في عمله ومن ثم أستقلال عمل المنظمة الدولية نفسها، وأن على الموظف الدولي أن يعتمد على حماية المنظمة دون حاجة لأي حماية أخرى وخاصة حماية الدولة التي ينتمي إليها، وألا كان في ذلك مساساً بأستقلاله.

---

[1] ينظر المادة 100/ فقرة 2 من ميثاق الأمم المتحدة.

[2] د. صلاح الدين عامر، المصدر السابق، ص275.

وبذلك تختلف الحماية الوظيفية عن الحماية الدبلوماسية فبينما تستند الأولى على رابطة الوظيفة، تقوم الثانية على اساس الجنسية. فالحماية الوظيفية تمنح على أساس أو مقابل الوظيفة الدولية التي يؤديها الموظف الدولي، بينما المواطن العادي تحميه دولته لأنه يحمل جنسيتها.

ج- ويتمتع الموظفون الدوليين بالحق في تشكيل هيئات تتولى الدفاع عن مصالحهم، كالجمعيات أو النقابات، ويعرف الواقع الدولي أو الحياة الدولية عدداً من النقابات الخاصة بموظفي بعض المنظمات الدولية.

وفق هذا وذاك يتمتع الموظف الدولي بحماية إدارية وقضائية، أما الحماية الادارية فتتمثل في حق الموظف في التظلم الإداري أمام الأمين العام أو اللجان المتصلة بذلك وأما الحماية القضائية فقد تحققها له المحاكم الإدارية الدولية التي تقوم لهذا الغرض.

ولما كان النزاع بين الموظف الدولي من جهة وبين المنظمة التي يعمل بها من جهة أخرى أمر متصور ولما كان من المستحيل على الموظف الدولي أن يلجأ الى المحاكم الوطنية لبلد المقر أو لأي بلد آخر، نظراً لما تتمتع به المنظمات الدولية من حصانات قضائية في مواجهة هذه المحاكم، فقد أتجهت بعض المنظمات الدولية وفي مقدمتها هيئة الأمم المتحدة الى انشاء محاكم إدارية داخل إطارها، تختص النظرفي الدعاوي التي قد يرفعها موظفوها مستهدفين إلغاء ما قد يصدره الأمين العام في شأنهم من قرارات غير مشروعة، أو تعويضهم عن الأضرار التي تصيبهم نتيجة صدور مثل تلك القرارات (وهذا ما يشبه القضاء الاداري الداخلي وبشقيه الإلغاء والتعويض بصورة عامة).

وقد انتهت محكمة العدل الدولية في فتواها الصادرة في 13 يوليو 1954 حول آثار حكم التعويض الصادر من المحكمة الإدارية للأمم المتحدة

الى التسليم بالرأي القائل بأن لأحكام المحاكم الادارية الدولية قوة الشيء المقضي به في مواجهة المنظمة الدولية التي يتبعها الموظف الدولي، وهو ما يؤدي الى أن المنظمة لا تستطيع التحلل من تنفيذ تلك الأحكام بأي حال من الأحوال [1].

كما أن الوضع القانوني للموظفين الدوليين أضافة لتلك الحقوق يتميز بملامح عدة أهمها الآتي:

1- يتقاضى الموظفون الدوليين رواتب – وما يتصل بها من بدلات – كما ان لهم نظام خاص بتصنيفهم وترقيتهم وأجازاتهم السنوية والخاصة، وبالتأمين الأجتماعي، (مثال ذلك صندوق المعاشات التقاعدية للأمم المتحدة).

2- تنتهي خدمة الموظف الدولي بالأستقالة أو وفقاً لشروط عقد تعيينه أو إذا أقتضت ضرورات العمل إلغاء وظيفته أو إذا تبين أن عمله غير مرضٍ، أو اذا حالت ظروف صحية دون أستمراره في الخدمة، كذلك للسكرتير العام توقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين الذين لا يكون سلوكهم مرضياً، بل وله فصل الموظف الذي تقع منه مخالفة جسيمة.

وهذه الطرق لأنقضاء الوظيفة الدولية تشبه الى حد ما – الطرق الموجودة في الوظيفة العامة.

3- يتمتع الموظفون الدوليين ببعض الضمانات الإجرائية والقضائية اذ يجب سماع وجهة نظر الموظف قبل أتخاذ أي أجراء ضده وتنشيء المنظمات الدولية جهازاً إدارياً لتلقي تظلمات الموظفين بخصوص أي قرار اداري يدعي الموظف أنه مخالف لشروط التعيين أو للنظم واللوائح المعمول بها

[1] د. صلاح الدين عامر، المصدر السابق، ص272 - 275.

أو بشأن قرار تأديبي أتخذ حياله (وتسمى هذه الضمانات بالضمانات الإدارية).

كذلك يحق للموظفين اللجوء الى المحاكم الإدارية التابعة للمنظمات الدولية (مثال ذلك المحكمة الأدارية للأمم المتحدة، والمحكمة الأدارية لمنظمة العمل الدولية).

ومع أن أحكام تلك المحاكم نهائية، إلا أنه يجوز لمحكمة العدل الدولية في حدود ما يقرره النظام الأساسي لتلك المحكمة أن تصدر آراء أستشارية بخصوص الأحكام الصادرة عنها، وتكون هذه الآراء ملزمة للمنظمة (تعرف هذه الضمانات بأسم الضمانات القضائية).

4- نظراً لأن العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة يتم تحديدها بعقد طبقاً للشروط المنصوص عليها في دستور المنظمة أو النظام الأساسي ولائحة الموظفين فإن الوضع القانوني للموظف يشتمل على جانبين:

جانب تعاقدي يمثله شروط العقد الخاص بكل موظف (مثال ذلك طبيعة العقد، والمرتب، والدرجة...الخ). وجانب تنظيمي يتمثل في النصوص المنظمة للوظيفة العامة الدولية (وهي قواعد عامة ليست ذات طبيعة شخصية) [1].

يترتب على ذلك انه اذا كانت الشروط العقدية لا يمكن تعديلها إلا بأتفاق الطرفين فإن الشروط التنظيمية أو اللائحية يمكن تعديلها في أي وقت إذا أقتضى ذلك صالح الوظيفة الدولية بشرط مراعاة المبدأ العام القاضي بعدم رجعية النصوص القانونية والقيود التي تحكم سلطة الجهاز المختص في

---

[1] ينظر: د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص124.

التعديل والحقوق المكتسبة. وكل هذا يعطي للوظيفة الدولية ميزة تميزها عن الأنظمة القانونية الأخرى.

5- اذا كان لكل دولة اللجوء الى الحماية الدبلوماسية لحماية رعاياها، فإن للمنظمة الدولية حق أستخدام الحماية الوظيفية لحماية موظفيها، وقد تعرضت محكمة العدل الدولية في رأيها الأستشاري بخصوص التعويض عن الأضرار الى هذا النوع من الحماية بقولها:- (أنه لتحقيق وضمان أستقلال الموظف الدولي ومن ثم أستقلال المنظمة ذاتها لا يعتمد ممثل المنظمة في حمايته إلا على حماية المنظمة عدا بالطبع الحماية المباشرة التي تلتزم بها الدولة التي يتواجد فوق أقليمها).

ولذلك عليه ألا يطلب حماية أية دولة حتى ولو كانت الدولة التي ينتمي اليها بجنسيته، علة ذلك ان الموظف الدولي في ممارسة وظائفه موضوع تحت حماية المنظمة التي يعمل لحسابها والتي لها حق تقديم طلبات التعويض حتى ضد الدولة التي ينتمي إليها بجنسيته متى أرتكبت في حقه مخالفة لألتزام يقع على عاتقها.

6- يتمتع الموظفون الدوليين ببعض الحصانات والأمتيازات التي تمنح لهم لتسهيل قيامهم بوظائفهم وهم يتمتعون بها سواء كانوا من رعايا الدولة الموجودين فوق أقليمها أم من رعايا دولة أخرى وسواء تم تعيينهم على المستوى المحلي أم الدولي (وهي حصانات ذات طبيعة وظيفية أساساً أي أنها تتعلق بالوظيفة ذاتها وليس بالشخص الذي يقوم بها).

مما تقدم يمكن القول أن الموظف الدولي هو شخص يعمل لحساب منظمة معينة طبقاً لشروط منصوص عليها في عقد يبرمه مع هذه الأخيرة، ومن ثم يشترط لتوفر صفة الموظف الدولي أمرين وفقاً لتوجهات بعض الفقه الدولي:

الأول: أن يعمل لحساب المنظمة وذلك بأن يتفرغ لهذه الوظيفة من أجل تحقيق مصالح المنظمة وحدها.

الثاني: أن يتم تحديد وضعه القانوني بواسطة عقد يبرم مع المنظمة في إطار النظم واللوائح السارية داخلها [1] الأمر الذي يترتب على ذلك عدم خضوع هذه العلاقة لقانون وطني معين، وذلك لما تتسم به من مميزات تجعلها بمنأى عن الخضوع لأي قانون وطني داخل الدول.

سادساً: واجبات الموظف الدولي:

من تعريفنا سالف الذكر للموظف الدولي نستطيع أن نستنبط أهم واجبات الموظف الدولي والتي ينص عليها عادة الميثاق المنشيء للمنظمة واللوائح والقرارات التي تتبناها أجهزتها المختلفة.

فقد رأينا في أن الموظف يعمل فقط لحساب المنظمة التي عينته، وتبعاً لذلك فأولى واجباته أن يتحلى بالنزاهة والحيدة والأستقلال في أداء وظيفته، ولا ينفذ إلا التعليمات الصادرة من المنظمة دون التأثر بأي توجيهات من أي جهة أخرى، فيجب عليه أن لا يتأثر بتعليمات صادرة من دولة المقر رغم ما تمنحه له من حصانات وأمتيازات على أقليمها، وأن لا يتاثر بأي توجيهات من حكومة الدولة التي يحمل جنسيتها، ويجب عليه أن يكرس كل جهده لأعمال وظيفته، ويجب عليه الأمتناع عن أي تصرفات من شأنها المساس بكرامة الوظيفة الدولية أو الخدش أو المساس فيها.

ففي كلمة واحدة يجب على كل موظف دولي أن يلتزم بكل ما هو منصوص عليه في النظام القانوني الخاص الذي تتبناه المنظمة بشأن موظفيها، وبكل ماهو متعارف عليه من مباديء عامة تحكم الوظيفة الدولية، ونلاحظ

[1] د. احمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص122- 126.

على هذه الواجبات جميعًا – ما نص وما لم ينص عليه – أنها نابعة من علاقة التبعية التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة [1].

وهي علاقة مهمة جداً تقوم على أساسها الوظيفة الدولية وهي تشبه الى حد كبير علاقة التبعية التي تربط العامل مع صاحب العمل والتي يحكمها وينظمها قانون العمل وان أختلفت عنها في طبيعتها.

ولما كان الموظفون الدوليون هم عصب الحياة في المنظمات الدولية فعليهم تعتمد في القيام بأنشطتها المختلفة، وفي تحقيق أهدافها وغاياتها التي أنشأت من أجلها، ولما كان النظام القانوني للموظفين الدوليين قد وضع أحكام عامة لنظام الموظف الدولي وقواعد لحماية هؤلاء الموظفون الدوليون حتى يتمكنوا من أداء أعمالهم بقدر من الحيدة والنزاهة والأستقلال، كان طبيعياً أن يكون في المقابل بعض الأعباء أو الواجبات العامة التي تفرضها عليهم المنظمة وتمليها عليهم وظيفتهم التي يعملون فيها، وهذه الواجبات على درجة كبيرة من التنوع والأختلاف لكونها تمس مختلف جوانب الوظيفة الدولية، كما يقع على عاتق الموظف الدولي بعض الألتزامات والواجبات وكالآتي:

1- لا يجوز للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو يتلقوا تعليمات من أية حكومة أو من أية سلطة خارج المنظمة [2]، وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأي عمل قد يسئ الى مركزهم بوصفهم موظفين مسؤولين أمام المنظمة وحدها، ويقع على عاتق الدول الأعضاء في المنظمة أحترام هذه الصفة الدولية وعدم التأثير على الموظفين الدوليين والذين يجب ألا يستهدفون سوى مصلحة

---

[1] د. محمد سامي عبدالحميد، المصدر السابق، ص474.

[2] ينظر: نص المادة (100) من ميثاق منظمة الأمم المتحدة.

المنظمة وحدها، ويعني هذا الواجب أستقلال الموظف الـدولي في عملـه، وأن الموظف الدولي يجب عليه أثناء خدمته الوظيفية أن يتمتـع بالأسـتقلال التـام وعدم الخضوع لأية سلطة أو جهة خارجية حتى ولو كانت دولته التي ينتمـي إليها بجنسيته، حتى دولة المقـر يتمتـع الموظـف الـدولي تجاهها بالأسـتقلال، وكذللك الدول الأعضاء وغير الأعضاء فى المنظمة، ويلاحظ هنا أن أستقلال الموظف الدولى فى أدائه لوظيفته فى مواجهة دولته لا يعني إسـقاط جنسـيته وفقد الرابطة التى تربط بينه وبين دولته التى ينتمى اليها، بل الصلة موجـودة ولكن بالقدر الذى لايتعارض مع واجبه الوظيفى، ولـذلك قضـت المحكمـة الإدارية للأمم المتحدة ولمنظمة العمل الدولية بأن رفض الموظف فـى المنظمـة المثول أمام لجنة تحقيق فى بلده لسؤاله عن تهم كانت منسوبة اليه قبل التحاقه بالعمل لا يعد إخلالاً بواجبات وظيفته [1]، ويترتب على واجب الاسـتقلال الملقى على عـاتق الوظـف الـدولى أن لا يخضـع هـذا الموظـف لقـوانين و لا لقضاء دولته و لا يتلقى أية تعليمات من أحد [2].

و يعد هذا الواجب من أقوى الواجبات الملقـاة علـى عـاتق الموظـف الدولى، ولقد نص عليه وأكده مجلس العصبة فى قراره الصادر فى 19 مـايو 1920 اذ أكد أن واجبات أعضـاء الأمانـة واجبـات دوليـة و ليسـت قوميـة، وأنهم يعدون تابعين لعصبة الأمم وحـدها، وقـد أشـارت الى هـذا الواجـب اللجنة التحضيرية المنوط بها وضع لـوائح المنظمـة أثنـاء انعقادهـا فـى لنـدن 1945 الى ضرورة تحلى الموظفين بالولاء نحـو الأمـم المتحـدة، وقـد أوصـت

---

[1] لمزيد من التفاصيل ينظر: د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص24.

[2] ينظر: د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، دراسة مقارنة للقانون الـدولي الإداري، الهيئـة المصـرية العامـة للكتاب، 1986، ص113- 116.

اللجنة كذلك تاكيداً لواجب الولاء بأن يؤدى موظفي المنظمة يميناً يؤكدون فيه ويتعهدون بأن يبذلوا واجباتهم لصالح المنظمة تحقيقا لأهدافها [1].

ولقد أكدت هذا الواجب محكمة العدل الدولية فى رايها الاستشاري الخاص بمسألة التعويض عن اضرار موضفيها اذ أشارت الى أن "ينبغى لتأكيد استقلال الموظف و لتأكيد و تيسير أداء المنظمة لاختصاصاتها ألا يعول الموظف فى قيامه بواجباته على أية حماية للمنظمة التى يتبعها ولا حتى حماية دولته التى ينتمى اليها بجنسيته" [2].

2- يخضع الموظفون الدوليين لسلطة السكرتير العام وللقرارات التي تصدر بألحاقهم بأي نشاط من أنشطة المنظمة [3]، او بأي منصب من مناصبها ويكونون مسؤولين أمامه عن الأعمال التي يقومون بها لصالح المنظمة، أي إمتناع الموظف الدولى عن القيام بأية أنشطة أو أعمال لاتتفق مع كرامة الوظيفة.

حظرت جميع لوائح موظفي المنظمات و الأجهزة الدولية على الموظفين الدوليين عدم قيامهم بأية أعمال أو انشطة من شأنها أن تتعارض مع كرامة و ظيفته أو تتعارض مع الأداء الصحيح للوظيفة، وتشمل هذه الأعمال حسبما جاء بالمادة 101/ 6 من لأئحة موظفى الأمم المتحدة إدارة المؤسسات والمشروعات التجارية والمالية أو نشر كتب أو مقالات صحفية أو أى نشاط يتعارض مع واجبات وظيفته طبقاً للمادة 101/ 4 من اللائحة المذكورة ما لم يكن ذلك مرتبطاً بالعمل الوظيفي، وبعد الإذن المسبق من

---

[1] ولقد نصت على ذلك: المادة 1/ 9، 10 من لائحة موظفي الأمم المتحدة، والمادة 4/ 6 من لائحة موظفي جامعة الدول العربية، والمادة 101/ 7 من لائحة موظفي منظمة الدول الأمريكية.

[2] ينظر: الرأي الأستشاري لمحكمة العدل الدولية الصادر في 11 أبريل، 1949.

[3] د. احمد أبو الوفا، الوسيط.....، مصدر سابق، ص123.

الأمين العام وهذا ما أكدته لـوائح العمـل فـى جميـع الأجهـزة والمنظمـات الدولية [1].

3- لا يجوز للموظف الدولي أن يقبل أو يشغل أي منصب أو عمل يتنافي مع ما يقتضيه قيامه بوظائفه في المنظمة (كأن يقبل منصباً سياسياً مثلاً) [2].

لأن ذلك سوف يؤثر حتماً على عمله داخل المنظمة، وينحرف به عن هدف المنظمة المنشود لخدمة الجماعة الدولية.

أن عدم جواز الأشتغال بأي نشاط سياسى خـارج وظيفتـه الدوليـة، مؤداه عدم جواز الاشتغال بنشاط سياسى معارض لأهداف المنظمة ولايتفق مع الأستقلال المطلـوب لموظـف الـدولي والحيـاد والنزاهـة المفروضـة أن يتحلي بهما الموظف الدولى عند اضطلاعه بمهامه الوظيفية الدولية، وهـذا مـا أكدته المادة 1/ 7 القاعدة 101/ 8 من لائحـة مـوظفى الأمـم المتحـدة والمـادة 101/ 6 من نظام موظفي الدول الأمريكية، غير أنه يثار فى هذا الصدد مسألة الأنتماء لأي حزب من الأحزاب الوطنية فى دولة الموظف، والفرض هنـا أن هذا الأنتماء لا غبار عليه لما كانت الأحزاب مشروعة ومعترف بها لأن هذا الأنتمـاء يعـد مـن قبيـل الممارسـة المشـروعة للحقـوق السياسـية المكفولـة للموظف الدولى والتى ضمنتها له المنظمة عند تعيينه فيها [3].

---

[1] ينظر: المادة 101/ 4 من لائحة موظفي الأمـم المتحـدة، والمـادة 12 مـن لائحـة العـاملين الـدائمين في الجماعات الأوربية، والمادة 11 من لائحة الموظفين المـؤقتين والمـادة 54 مـن لائحـة العـاملين المسـاعدين والمادة 87 من لائحة موظفي المركز المشترك للبحث النووي. لمزيد من التفاصيل ينظر: د. جمـال طـه نـدا، مصدر سابق، ص113-120.

[2] د. احمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص124.

[3] د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص37.

4- يجب أن يكون سلوك الموظفين لائقاً على الدوام بمركزهم كموظفين دوليين، وعليهم تجنب القيام بأي عمل وكذلك الأدلاء بأي تصريح علني قد يكون له تأثير سيء على مراكزهم، واذا كان لا يمكن أن يطلب من الموظف التخلي عن مشاعره الوطنية أو معتقداته السياسية أو الدينية، فأن عليه مراعاة ما تفرضه عليه الصفة الدولية من تحفظ، خصوصاً ان كانت تلك المشاعر تصطدم مع أهداف المنظمة الدولية، أو أذا كانت تتعارض مع مقتضيات الولاء لصالح المنظمة الدولية.

5- على الموظفين أن يلتزموا بواجب التكتم في جميع الشؤون المتعلقة بعملهم الرسمي، وألا يبلغوا أي شخص بأية معلومات غير معلنة لا يعرفونها لولاوظائفهم، وألا يستغلوا لمصلحتهم الشخصية مثل هذه المعلومات [1]، لأن ذلك يتعارض مع أهمية الوظيفة التي يقومون بها والهدف الذي تعمل تلك الوظيفة الى الوصول إليه. وعليه المحافظة على أسرار الوظيفة وعدم الإفشاء بما يضر بمصلحة العمل داخل المنظمة [2].

وقد رأى الدكتور رجب عبدالمنعم متولي بأن (ومن المقرر أن لكل وظيفة أو عمل سراً أو أسراراً خاصة بها تحتفظ بها لنفسها بحيث لا يجوز أن يطلع عليها إلا العاملين داخل المنظمة، ويترتب على إفشائها أو الإطلاع عليها من الغير الإضرار بمصلحة العمل داخل المنظمة) [3].

من هنا كان لازماً على الموظف الدولي الذي يعل في خدمة منظمة ما ألا يفشي هذه الأسرار أو أن يستغلها لمصلحته الشخصية وتزداد أهمية هذا الواجب في المنظمات العسكرية كحلف الناتو ووكالة التسليح العالمية

---

[1] د. احمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص 123.

[2] د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص38.

[3] نقلاً عن كتاب: د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص39.

والمنظمات الأوربية، ولذلك عمدت بعض المنظمات على النص في لوائحها الوظيفية على جزاء يوقع على الموظف المخالف او الذي يفشي سراً من أسرار المنظمة، مثال المادة 194/ 2 من الأتفاقية الأوروبية للذرة من أن (للمنظمة أو لأي من الدول الأعضاء إبلاغ الدولة التي يتبعها الموظف المخالف لمحاكمته أمام سلطاتها المحلية) [1].

نفس الواجب نصت عليه لائحة موظفي جامعة الدول العربية في المادة 8/ 2 (ب، ج) والتي حظرت على موظف الجامعة إفشاء أية أسرار أو تصريحات صحفية أو أن يؤلف أية كتب إلا بعد الموافقة الكتابية من الأمين العام وشريطة أن يكون ذلك متعلقاً بعمله أو واجبه الوظيفي.

كذلك حظرت الفقرة (د) من نفس المادة على الموظف الأحتفاظ بأية وثيقة أو مخطوط أو أن يدلي بأي تصريح من شأنه أن ينال من أسرار الجامعة أو أن يضر بها، وهذا الواجب يلازم الموظف الدولي حتى بعد تركه لخدمته الوظيفية، وكذلك نصت عليه لوائح العمل داخل الجماعات الأوربية [2].

ومن المقرر أن هذا الواجب يظل لصيقاً بالموظف الدولي حتى بعد تركه لوظيفته فكل ما يتصل بالعمل من كبيرة الى صغيرة يظل طي الكتمان ولا يجوز إفشائه حتى ولو في تحقيق قضائي لأن إفشاء أية أسرار أو معلومات عن العمل من شأنه أن يضر بالعمل داخل المنظمة ويعرقل سير العمل فيها.

---

[1] لمزيد من التفاصيل عن هذا الموضوع ينظر: د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص39.

[2] وهذا عين ما نصت عليه المادة 17 من لائحة الموظفين الدائمين التي اوجبت على كل موظف أن يلتز م أقصى درجة من االكتمان في كل الوثائق المعلومات التي يتوصل الى معرفتها عن طريق ممارسته لعمله ولا يجوزله إذاعة أية وثيقة أومعلومة غير مسموح بتداولها وإذاعتها، ويحظر عليه كذلك أن ينشر أي أمر أو عمل يتعلق بالمؤسسة التي يعمل بها وهذا كله ما لم يكن قد حصل على ترخيص مسبق بذلك، ذلك أن الحق في الكتابات أو الأعمال التي يقوم بها أثناء ممارسته لواجباته هو أصلاً ملك لمؤسسته.

6- ينبغي أن يكون للموظف الدولي التفرغ التام لواجبه الوظيفي وذلك بأن يخصص كل وقته للوظيفة الدولية فلا يقوم بأي عمل آخر الى جانب عمله الوظيفي إلا بإذن من المنظمة التي يعمل فيها، وهذا ما نصت عليه لوائح العمل داخل المنظمات والأجهزة الدولية الأخرى مثل لائحة موظفي الأمم المتحدة النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية ونظام موظفي منظمة الدول الأمريكية ونظام موظفي الجماعات الأوربية ولائحة الموظفين المؤقتين [1].

7- على الموظف الدولي التحلي النزاهة والحيدة في العمل، التي هي من الصفات الخلقية الحميدة التي يجب أن يتصف بها الموظف الدولي في أدائه لعمله الوظيفي في المنظمة بنزاهة وأمانة تامة متجرداً من كل ما من شأنه أن يؤثر على عمله بالمنظمة من مؤثرات خارجية، وأن يكون كذلك محايداً في عمله غير متحيز لأية دولة عضو في المنظمة حتى ولو كانت دولته التي ينتمي

---

[1] ولقد نصت لائحة موظفي الأمم المتحدة في المادة 1/ 4 على الآتي: (أن على موظفي المنظمة أن يمارسوا عملهم في جميع الأوقات بشكل يلائم مكانتهم كموظفين مدنيين دوليين، هذا وقد حظرت القاعدة 101/ 6 في البند (أ) منها أشتغال الموظف الدولي في أي عمل خارجي متقطع أو مستمر بدون الموافقة المسبقة للأمين العام. وينظر أيضاً العديد من لوائح المنظمات الإقليمية ومنها:

أ- المادة 8/ 2 بند (9) من النظام الأساسي لموظفي جامعة الدول العربية على أنه: لا يجوز لموظف الجامعة العربية أن يجمع بين وظيفته في الجامعة العربية وبين أي عمل آخر إلا في الحالات الأستثنائية التي يوافق عليها الأمين العام كتابة.

ب- المادة 101/ 4 بند (أ) من لائحة موظفي منظمة الدول الأمريكية على أنه: يمتنع على موظفي المنظمة القيام بأي عمل دائم أو متكرر أو الإرتباط بأي وظيفة خارج المنظمة دون موافقة مسبقة وكتابية من السكرتير العام.

ج- المادة 212/ 2 من لائحة موظفي الجماعات الأوربية الدائميين التي نصت على أن (كل موظف يرغب في الأرتباط بنشاط خارجي سواء أكان مربحاً أو لم يكن أو أن يقوم بأي مهمة خارج الجماعات أن يحصل على ترخيص بذلك من سلطة التعيين، ولا يجوز منح هذا الترخيص إذا كان النشاط يؤثر على أستقلال الموظف ويسيء الى أغراض الجماعات).

إليها بجنسيته، وهذا الواجب يستمر على الموظف الدولي حتى بعد تركه لخدمته، فلا يقبل أي منصب دائم أو مؤقت شرفياً كان أو بأجر إلا بعد مضي مدة قانونية لا تتعارض مع نظام وتعليمات المنظمة أو مضي مدة معقولة على تركه للعمل الوظيفي، وقد نصت على ذلك لوائح العمل الأساسية ومنها لائحة موظفي الأمم المتحدة إذ أوجبت المادة 1/ 4 منها: على كل موظف أن يتجنب القيام بأي تصرف من شأنه أن يؤثر على نزاهته وحيدته وأستقلاله الذي تتطلبه مكانته كموظف دولي، ولا ينبغي على الموظف الدولي أن يتأثر بالمشاعر القومية أو المعتقدات السياسية أو الدينية، ويجب عليه أن يبتعد عن كل ما من شأنه أن يؤثر على مكانته الدولية أو على أدائه لأعماله [1].

وقد أشارت الى ذات الواجب جميع لوائح الموظفين في المنظمات الدولية والإقليمية، ومنها لائحة موظفي جامعة الدول العربية في المادة 2/ 1 والتي أوجبت على موظفي الجامعة أن يكون سلوكهم متفقاً مع ما يتطلبه عملهم من النزاهة والحياد وأن يؤدوا أعمالهم المنوطة بهم بدقة وإخلاص، ونفس الواجب نصت عليه المادة (16) من لائحة الموظفين المؤقتين والمادة (54،11) من لائحة الموظفين المساعدين، والمادة (87) من لائحة الموظفين العاملين بالمركز المشترك للبحث النووي [2].

---

[1] د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص36.

[2] ولقد نصت هذه اللوائح على الآتي: (يجب على الموظف الدولي أن يظل بعد تركه للخدمة بثلاث سنوات ملتزماً في تصرفه بواجب الأمانة والنزاهة وبألا يقبل العمل ببعض المناصب أو أية مزايا من أية جهة أخرى وإن قبل الأشتغال بأي منصب كان خلال مدة لثلاثة سنين المذكورة وجب عليه أن يخطر المنظمة أو الجهة التي كان يعمل بها والتي تلتزم بالرد عليه خلال 15 يوماً من تأريخ الإخطار ليتأكد ما إذا كانت ستمنعه من عدمه).

8- على الموظف الدولي عدم قبول أية أوسمة أو أية منح شرفية من خارج المنظمة [1]، وأن الموظف دولي يعمل في خدمة المنظمة ويتمتع بالأستقلال ويقضي هذا بحكم الضرورة عدم قبوله لأية ميزة مالية أو شرفية أو أوسمة من أية جهة خارج المنظمة حتى من دولته التي ينتمي إليها بجنسيته ما لم يكن ذلك تكريماً له عند أداء واجبه الوطني أو القومي وبعد أستئذان المنظمة، وهذا ما أكدته لوائح العمل ومنها المادة 1/ 6 من لائحة موظفي الأمم المتحدة، والمادة 11 من لائحة الموظفين الدائمين في الجماعات الأوربية، والمادة 101/ 4 (أ) من لائحة منظمة الأمم المتحدة، والمادة 8/ 2 (هاء) من لائحة موظفي جامعة الدول العربية.

9- يحظر على الموظف الدولي أن يرشح نفسه أو أن يتقدم لشغل بعض الوظائف السياسية أو الإدارية أثناء تأديته لوظيفته إلا بعد الحصول على تصريح أو إذن مسبق بذلك من المنظمة، مثال ذلك ما أشترطته المادة (17) من لائحة موظفي محكمة العدل الدولية على قضاة المحكمة بأنه يحظر عليهم أثناء عملهم تولي منصب قاض أو مستشار أو محام في قضية معينة، أو أن يتولى أي منصب إداري أو سياسي معين أثناء خدمته الوظيفية، وذلك لتعارض هذا مع الأستقلال الواجب للوظيفة الدولية ولتعارض ذلك مع طبيعة عمله لكونه يؤدي الى عرقلة سير العمل داخل الجهاز الدولي أو المنظمة.

تلك هي أهم الواجبات الملقاة على عاتق الموظف الدولي والتي يتعين عليه أن يلتزم بها أثناء ممارسته لعمله الوظيفي.

---

[1] د. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في التنظيم الدولي، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الأسكندرية، 1974، ص338.

المبحث الرابع: حصانات وأمتيازات الموظف الدولي

تمثل الأمتيازات والحصانات الممنوحة لموظفي المنظمات الدولية وسيلة قانونية أصيلة مرتبطة أرتباطاً وثيقاً بنظام المنظمة الدولية وهي تتعلق بنشاط ممارس في خدمة الجماعة الدولية فوق آراضي دولة ما، ومن ثم لا يخضع لسلطتها.

ومن الثابت أن الموظف الدولي عليه ألا يقوم بأي عمل من شأنه أن يسيء الى الوظيفة العامة الدولية كما يجب عليه في كافة الظروف أن يسلك سلوكاً يتفق مع صفته الوظيفة، وعلى المنظمة الدولية أن تحدد فئات الموظفين الذين يتمتعون بالحصانات والأمتيازات وترسلهم الى السلطات المتخصصة في دولة المقر، وتتمثل أهم المزايا والحصانات التي يتمتع بها الموظفين الدوليين فيما يأتي:

أولاً: الحصانة الشخصية:

ومفاد هذه الحصانة عدم جواز القبض على الموظفين الدوليين أو حجزهم أو حجز أمتعتهم الشخصية، وقد نصت على ذلك أتفاقية مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة وأتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة وأتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية [1].

ثانياً: الحصانة القضائية:

هذه الحصانة يقصد بها عدم خضوع العاملين في المنظمات الدولية للقضاء الوطني (جنائياً كان أم مدنياً وحتى أدارياً) فيما يصدر عنهم من

---

[1] ينظر الفقرة (11-1) من أتفاقية مزايا وحصانات هيئة الأمم المتحدة لسنة (1946)، والمادة (13/ 1) من أتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة، والمادة (11) فقرة (1) من أتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية لسنة (1953).

أعمال تتعلق بمهامهم الرسمية الا اذا رغب الموظف نفسه بذلك، والحصانة القضائية هذه تظل قائمة حتى بعد زوال صفتهم التمثيلية حيث يتمتع الموظفون الدوليين بالحصانة القضائية عن كل ما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من أعمال وأقوال وأفعال أو بيانات مكتوبة أو شفهية، وهذا يعني وفقاً لمفهوم المخالفة أن الأعمال التي تصدر عن الموظف الدولي في أمور لا تتعلق بصفته الرسمية، لا تمنع من محاكمته أو تقديمه للمحاكمة.

ثالثاً: الأعفاء من الضرائب المحلية:

فلا يخضع الموظف الدولي لأغلب أنواع الضرائب في الدول المختلفة كضريبة المطار مثلاً وضرائب الطرق كما يمنحون تسهيلات أخرى خاصة بالتحويل الخارجي والأجراءات الخاصة بسمات الخروج، ولا بد من التفريق بالنسبة لمزايا وحصانات الموظفين بين ممثلي الدول الذين يحضرون أجتماعات المنظمة الدولية وبين الموظفين الذين يعملون بصورة دائمة في المنظمة الدولية لأن القسم الأول من هؤلاء الموظفين لا يتمتعون بهذه المزايا والحصانات إلا خلال المدة التي تستغرقها الأجتماعات التي تعقد من قبل المنظمات الدولية، أما القسم الثاني من الموظفين فهم وحدهم الذين يتمتعون بالمزايا والحصانات بصورة مستمرة طالما بقوا يعملون في هذه المنظمات، كما ينبغي أيضاً التفريق بين الدبلوماسيين العاملين في البعثات الدبلوماسية لبلادهم وبين الموظفين العاملين بصورة دائمة في المنظمات الدولية.

فالدبلوماسيين يتمتعون بهذه الأمتيازات الدبلوماسية دون حاجة للنظر الى درجاتهم الوظيفية،وذلك بخلاف العاملون في المنظمات الدولية فان المزايا والحصانات التي يتمتعون بها تختلف بلأختلاف الفئة التي ينتمون اليها ومن ثم يمكن تقسيمهم الى ثلاث فئات:

- **الفئة الأولى:** وهم كبار الموظفين الدوليين وعلى رأسهم السكرتير العام وقضاة محكمة العدل الدولية والأمناء العامون أو مديروا المنظمات الدولية ومن في درجاتهم، وكل هؤلاء يتمتعون بالحصانات والأمتيازات الكاملة.
- **الفئة الثانية**: وهم الذين يلون كبار الموظفين الدوليين في الوظيفة والمرتبة، لذا فأن المزايا والحصانات التي تمنح لهؤلاء تكون أقل من تلك التي تمنح لموظفي الفئة الأولى.
- **الفئة الثالثة**: أما هذه الفئة فهم الكتبة والسعاة والخدم وهؤلاء جميعاً لا يتمتعون – بصورة عامة – بالحصانات والأمتيازات سيما وان معظمهم يكون من رعايا الدولة التي توجد فيها المنظمة الدولية [1].

والسبب في عدم تمتعهم بالمزايات والحصانات يكمن في أعمالهم التي يقومون بها والتي تكون عادة مختلفة عن عمل الموظف الدولي وان كانت تسهل له (أي للموظف الدولي) القيام بالعمل داخل المنظمة الدولية، وهذا كله ما لم يوضح ميثاق المنظمة خلاف ذلك، بأن يقرر مثلاً تمتعهم بالمزايا والحصانات وان كان ذلك نادراً لكنه ليس مستعصياً على ميثاق المنظمة الدولية.

وهكذا يتمتع الموظفون الدوليين بالأعفاءات الضريبية فيما يخص المرتبات والمكافآت التي تدفع لهم، ومع ذلك تذهب بعض التشريعات

---

[1] د. عبدالكريم علوان خضير، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الرابع، المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، مكتبة دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، 1997، ص47-48. كذلك ينظر في التمييز بين هذه الفئات، المحامي سمير فرنان بايي، الحصانات الدبلوماسية، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، مكان نشر بلا، 2005، ص21.

الداخلية الى رفض هذا الأعفاء بالنسبة للموظفين الـذين ينتمـون الى الدولـة بجنسيتهم ويعملون فوق اقليمها.

ونحن لا نؤيد موقف هذه الدول لأن تلـك المزايـا ممنوحـة للموظـف الدولي لا لشخصه بل لوظيفته، والوظيفة باقية علـى حالها سـواء مورسـت على اقليم دولة الموظف أم لا.

رابعاً: التمتع فيما يتعلق بتحويل العملـة بـنفس الأمتيـازات الـتي يتمتـع بهـا أعضاء البعثات الدبلوماسية من ذوي الرتب المماثلة.

خامساً: عدم الخضوع للأجـراءات الخاصـة بتسـجيل الأجانـب ولا للقيـود الخاصة بالهجرة [1].

سادساً: التمتع في وقت الأزمات الدولية، هم وأزواجهم ومن يعولونهم مـن أفراد أسرتهم بنفس التسهيلات التي تمنح لأعضاء البعثـات الدبلوماسـية مـن ذوي الرتب المماثلة من حيث حق العـودة الى أوطـانهم، وهـذا يعـني بانـه لا يجوز أتخاذهم كرهائن في تلك الأزمات كالحروب مثلاً.

سابعاً: الحق في أستيراد الموظفين الدوليين أثاثهم و أمتعتهم دون دفـع رسـوم كمركية عند بدء التحاقهم بمنصبهم في البلد المعني.

ثامناً: الأعفاء من الخدمـة الوطنيـة أو تأجيلـها حسـبما يقضـي الأتفـاق بـين المنظمة والدولة المعنية.

تاسعاً: الحق في أستعمال تصاريح المرور (وهي تشبه جـوازات السـفر) والـتي تصدرها المنظمة كوثائق للسفر، وتثبت تلك التصاريح صفة الموظف وتطلـب

[1] ينظر: د. أحمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص278.

من السلطات المختصة منحه التسهيلات التي له حق التمتع بها نتيجة لصفته الرسمي [1]، بالأضافة الى ما تقدم يتمتع السكرتير العام للمنظمة بعض الموظفين أصحاب الدرجات العليا في المنظمة –عادة- بنفس الحصانات والأمتيازات والأعفاءات والتسهيلات التي تمنح للدبلوماسيين [2].

وذلك طبقاً للقانون الدولي، فيما يتعلق بشخصه وزوجه وأولاده القصر، وهذا ما تنص عليه الأتفاقية العامة لمزايا وحصانات الأمم المتحدة [3]. أذ توضح أنه: (بالأضافة الى الحصانات والمزايا المحددة في الفصل (18)، يمنح السكرتير العام وكل من السكرتيرين العامين المساعدين بالنسبة لأنفسهم وأزواجهم وأولادهم القصر، المزايا والحصانات والأعفاءات والتسهيلات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين، طبقاً للقانون الدولي) ويضيف أتفاق المقر المبرم بين الأمم المتحدة وسويسرا (المقر الأوربي للأمم المتحدة) الى الأشخاص السابقين أي أشخاص آخرين يماثلونهم أو توافق سويسرا على منحهم نفس المعاملة.

وتنص الأتفاقية العامة لمزايا وحصانات الوكالات المتخصصة [4]، وكذلك أتفاقات المقر المبرمة بين تلك المنظمات والدول المضيفة على حلول

---

[1] تنص أتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة على أن لموظفيها حق أستعمال تصاريح المرور الصادرة عن الأمم المتحدة وفقاً لترتيبات إدارية يتفق عليها بين الأمين العام للأمم المتحدة والجهات المختصة في الوكالات المتخصصة التي تخول صلاحية إصدار تصاريح المرور. ينظر: د. أحمد أبو الوفا،المصدر السابق، ص279.

[2] ينظر في تفصيل تلك المزايا والحصانات: د. عبدالكريم علوان خضير، الوسيط...، مصدر سابق،ص47- 48.

[3] الفصل (19) من الأتفاقية العامة لمزايا وحصانات الأمم المتحدة.

[4] الفصل (21) من الأتفاقية العامة لمزايا وحصانات الأمم المتحدة.

مشابهة، وهوما نصت عليه أيضاً المادة (22) من أتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية لسنة 1953 [1].

من كل ذلك نخلص الى أن الوضع القانوني للموظف الدولي حتى ولو كان من رعايا دولة المقر، هو بسبب – مركزه الرسمي – أوسع من ذلك المقرر لأي مواطن عادي، لكنه لا يعادل ذلك الوضع الذي يتمتع به الدبلوماسيين، أي انه يقع في مركز فوق الوسط – أن صح التعبير – بين الأثنين.

فالغالبية العضمى من الموظفين الدوليين يتمتعون بحصانة (وظيفية) وليست (دبلوماسية)[2].

ومعروف أن هناك فارق بين هاتين الحصانتين:-

- فالأولى / ذات طبيعة وظيفية وترتبط بالمنظمة الدولية التي يتبعها الموظف.
- أما الثانية / فتتعلق بالشخص وكونه ممثلاً لدولته [3] فأذا خرج الموظف عن الحدود السابقة، فأنه يكون عرضة لأمرين:

---

[1] د. احمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص280 – 281.

[2] ناشدت الجمعية العامة في العديد من قراراتها (مثال ذلك القرارات رقم 26/ 232، 39/ 244، 40/ 258) الدول بأحترام حصانات وأمتيازات الموظفين الدوليين، وأكدت على ضرورة أحترام هؤلاء الموظفين للحدود التي قررتها تلك الحصانات والأمتيازات. لأنه أذا تجاوزوا الحدود زالت عنهم المزايا ورفعت عنهم الحصانات.

2 د. احمد ابو الوفا، المصدر السابق، ص 278-280.

- أولاً / الخضوع للجزاءات التأديبية المقررة في اللوائح الداخلية للمنظمة [1]. ثانياً / إمكانية محاكمته أمام المحاكم الوطنية.

عاشراً: النظام الحمائي للموظفين الدوليين:

ويقصد بهذا النظام الحمائي ما يتضمنه الميثاق المنشيء للمنظمة من حصانات وأمتيازات للموظفين الدوليين تأميناً للوظيفة الدولية، لكن الحقيقة التي يجب أن تقال أن المستفيد من هذه الحصانات والأمتيازات هم الموظفين الدوليين أكثر من الوظيفة الدولية ذاتها وأن كان كلاهما سبب لوجود الآخر.

ألا أن الهدف النهائي منها هو تأمين وحماية الوظيفة الدولية فهي ليست حق لصالح الموظف الدولي و أنما نظام قانوني يستفيد منه الموظف الدولي بهدف حماية الوظيفة الدولية، فالموظف الدولي يستطيع أن يتنازل عن أي حق من حقوقه سالفة الذكر، ولكن ليس له الحق في التنازل عن نظام الحصانات والأمتيازات وتتمثل هذه الأخيرة في الحصانة القضائية والحصانة المالية ومنح الموظف حرية الأنتقال والأتصالات وكفالة سرية مكاتباته،

---

[1] ومن الأمثلة على المحاكمة أمام المحاكم الوطنية، فأن الفصل (18) من أتفاقية مزايا وحصانات الأمم المتحدة ينص على أن يتمتع موظفوا المنظمة: (بالحصانة ضد الأجراءات القانونية بخصوص ما يصدر عنهم شفاهة أو كتابة، وكذلك أي فعل يصدر عنهم بصفتهم الرسمية) معنى ذلك أن الحصانة لا تسري على الأفعال التي لاصلة لها بالواجبات الرسمية للموظف والتي تكون غير مشروعة في قوانين دولة المقر. لذلك اذا أرتكب الموظف مخالفة لهذا الأخيرة كمخالفته لقانون المرور، فأنه ما لم يكن في عمل رسمي يعد كأي فرد عادي. ويسري ذلك أيضاً على حالة قيامه بالتجسس، أو أرتكابه لجريمة ما. وفي هذا الصدد يقول رأي قانوني للأمم المتحدة أن موظفيها لا يتمتعون بالحصانة ضد القبض أو المحاكمة من الأفعال التي لا تتعلق بواجباتهم الرسمية، وهذا ما نؤيده أيضاً لأنه الصفة الرسمية هي السبب في منح هذه الحصانة فهي تدور معها وجوداً وعدماً.

وتتفاوت هذه الحصانات والأمتيازات تبعاً للدرجة التي يشغلها الموظف الدولي.

فكبار الموظفين – كما أسلفنا – مثل الأمين العام (المدير العام) ونوابه يستفيدون من حصانات كتلك التي يتمتع بها المبعوثين الدبلوماسيين، أما فئة المهنيين فهم لا يتمتعون إلا كقاعدة الحصانات والأمتيازات اللازمة لأداء وظائفهم، في حين أن الكتبة وصغار الموظفين لا يتمتعون امة بأية حصانات وأمتيازات ما لم ينص ميثاق المنظمة على خلاف ذلك، ويدخل في النظام الحمائي للموظفين الدوليين الحماية القضائية للموظف وضماناته تجاه الدول، فأما عن الحماية القضائية فيقصد بها ما توفره المنظمة الدولية من نظام قضائي واداري لموظفيها يلجأون اليه عند حدوث أي خلاف بينهم وبين هذه المنظمة، وكانت أول منظمة تأخذ بهذا النظام هي منظمة عصبة الأمم [1].

أما الأمم المتحدة فأنها كانت قد أنشئت في عام 1949 محكمة ادارية للفصل في منازعات الموظفين الدوليين.

وأما عن ضمانات الموظف الدولي تجاه الدول فتتمثل في تدخل المنظمة الدولية لحمايته والدفاع عنه والمطالبة بحقوقه عندما يتعرض لأي اعتداء عليه من قبل أية دولة أو من أحد رعاياها أثناء تأدية وظيفته، وقد تأكد ذلك بالرأي الأستشاري لمحكمة العدل الدولية سنة 1949 السالف تحليله بشأن تعويض موظفي الأمم المتحدة عن الأضرار التي لحقت بهم أثناء تأدية وظيفتهم في فلسطين [2].

---

[1] د.ابراهيم محمد العاني، التنظيم الدولي، دار الفكر العربي، 1975، ص87.

[2] د. محمد سامي عبدالحميد وآخرون، المصدر السابق، ص476- 477.

وهذا أقل ما يقال أو يعطى للموظف الدولي قياساً بالخدمة الجليلة والدور البارز الذي يلعبه لصالح الجماعة الدولية والمجتمع الدولي من خلال المنظمة الدولية.

أمثلة على المزايا والحصانات الممنوحة للموظف الدولي:

أولاً: حصانات وأمتيازات موظفي جامعة الدول العربية:

كأية منظمة دولية أقليمية تتمتع الجامعة العربية ببعض الحصانات والأمتيازات التي تقررت أساساً لتمكينها من انجاز وظائفها وتحقيق الغايات التي أنشئت من أجلها.

قد نص ميثاق الجامعة على أن أعضاء مجلس الجامعة (وهو الجهاز الرئيسي للجامعة) وأعضاء لجانها وموظفيها الذين ينص عليهم النظام الداخلي يتمتعون بالحصانات والمزايا الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم وان تكون مصونة وجاءت أتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية لتبين ذلك في صورة أكثر تفصيلاً [1].

وهذا يعني أن ميثاق الجامعة قرر قاعدة عامة وهي صحيحة وجاءت أتفاقية المزايا بعد ذلك لتفصل تلك المزايا وتبينها بصورة أكثر وضوحاً وتفصيلاً.

ثانياً: أهم ملامح أتفاقية مزايا وحصانات الجامعة العربية:

بخصوص موظفي الجامعة، فهم يتمتعون:

1- بالحصانة القضائية عما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية.

2- الأعفاء من الضريبة على المرتبات والمكافآت.

---

[1] د. احمد أبو الوفا، منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والأقليمية (مع دراسة خاصة للمنظمة العالمية للتجارة)، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة 1417ه - 1997م، ص238.

3- بالنسبة للموظفين من غير رعايا دولة المقر يتمتعون بالأعفاء من قيود الهجرة والأجراءات الخاصة بقيد الأجانب، وبالتسهيلات الخاصة بالعملة وتلك التي تمنح للدبلوماسيين وقت الأزمات وبالأعفاء في بحر سنة من تأريخ تسلمهم العمل من الرسوم الكمركية عما يستوردونه من أثاث ومتاع بمناسبة أول توطن لهم ويجوز مد تلك الفترة ستة شهور أخرى إذا وافقت دولة المقر على ذلك.

4- الأعفاء من ألتزامات الخدمة الوطنية.

5- علاوة على ذلك يتمتع الأمين العام والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون هم وأزواجهم وأولادهم القصر بالمزايا والحصانات التي تمنح طبقاً للعرف الدولي للمبعوثين الدبلوماسيين.

6- يمكن للجامعة اصدار وثائق سفر خاصة بموظفيها ، وهي تشبه جوازات السفر العادية.

ثالثاً: بعض المواد المتعلقة بحصانات وأمتيازات الجامعة العربية حسب الأتفاقية:

1- المادة (14) من ميثاق الجامعة التي تنص على ان: (يتمتع بالحصانات والمزايا أعضاء مجلس الجامعة ولجانها وموظفيها على ما يقع منهم أثناء قيامهم بعملهم).

2- المادة (21) التي تنص على أن: (يعفى موظفوا الأمانة العامة من التزامات الخدمة الوطنية، على أنه بالنسبة لرعايا كل دولة فان هذا الأعفاء يقتصر على من أدرج اسمه منهم ضمن كشف يعده الأمين العام وتعتمده الحكومة صاحبة الشأن).

3- أما المادة (22) فقد نصت على انه: (يتمتع الأمين العام والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون هم وزوجاتهم وأولادهم القصر بالمزايا والحصانات التي تمنح طبقاً للعرف الدولي للمبعوثين الدبلوماسيين كل بحسب درجته)[1].

رابعاً: الحصانات والأمتيازات الممنوحة لموظفي المنظمة العالمية للتجارة ولممثلي الدول الأعضاء:

نصت على ذلك المادة 8/ 3 ببيانها بأنه:

(يتم منح موظفي المنظمة العالمية للتجارة ولممثلي الأعضاء بطريقة مماثلة، من قبل كل عضو من الأعضاء، الأمتيازات والحصانات اللازمة لهم لممارسة وظائفهم بأستقلال تام في علاقتهم مع المنظمة العالمية لتجارة).

وهكذا أكد هذا النص أيضاً الأساس الوظيفي للحصانات والأمتيازات، كما أنه بسطها على موظفي المنظمة وممثلي الأعضاء [2].

كما نصت المادة 8/ 4 على أن تكون هذه الأمتيازات والحصانات مماثلة لتلك المذكورة في أتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة، التي وافقت عليها الجمعية العامة للأمم المتحدة في يوم 21 نوفمبر 1947.

هذا ويتمثل السبب الرئيسي في منح الحصانات والأمتيازات الى المنظمات الدولية في فكرة المصلحة الوظيفية ذلك أن تحقيق فعالية هذه

---

[1] يمكن أن نسجل على هذا المادة الملاحظة اللغوية الآتية: عندما نصت على كلمة (وزوجاتهم) وهذا غير صحيح، أما الصحيح فهو (وأزواجهم) لأنه قد يكون الموظف الدولي (أمرأة) فالأعفاء سيشمل زوجها، أما وفقاً لهذا النص فهو مقصور على كون الموظف من الرجال والأعفاء سيشمل زوجته.

[2] د. أحمد أبو الوفا، منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة....، مصدر سابق، ص201.

المنظمات وخصوصاً تحقيقها لأهدافها ووظائفها يمثلان الأساس القانوني الذي من أجله منحت تلك الحصانات والمزايا، والتي لا تهدف الى تمييز المنظمة أو موظفيها أو ممثلي الدول المعتمدين لديها أو وضعهم في مقام مرموق بالمقارنة بغيرهم، وإنما فقط تيسير الممارسة الفعالة للمهام المنوط بهم أي لتسهيل الأعمال والأنشطة العائدة للمنظمة الدولية وفعالية القيام بها من خلال الموظفين الدوليين.

كذلك تعد تلك الحصانات والمزايا خروجاً على القانون العام – نقصد بذلك القواعد العامة للقانون – المطبق داخل الدولة المضيفة، الأمر الذي يحتم أن يكون ذلك الخروج مبرراً فقط لأسباب وظيفية.

وفي كفالة تحقيق العمل المشترك لفرض تلك المزايا و الحصانات – للدول أعضاء هذه المنظمات– لأهداف تحقيق الصالح العام، كما ويمنع دولة المقر أو الدولة المضيفة التي تمارس المنظمة فوق أرضها أنشطتها من أن تتمتع، نتيجة لأختصاصها الأقليمي، بوضع متميز بالنسبة للدول الأعضاء الأخرى، وكل ذلك لتحقيق المساواة بين الدول الأعضاء في هذه المنظمات وعدم التمييز بينها لأي سبب من الأسباب.

تجدر الإشارة أخيراً أنه في قانون المنظمات الدولية، يتم منح الحصانات والأمتيازات إلى المنظمة، و الى موظفيها و الى ممثلي الدول الأعضاء فيها وان أختلفت تلك المزايا والحصانات بحسب من تمنح له [1].

---

[1] د. احمد أبو الوفا، المصدر السابق، ص199-200.

المبحث الخامس: المسؤولية القانونية للموظف الدولي:

لما كانت المسؤولية الدولية تعني كل خطأ مقترف ترتب عليه إضراراً بمصالح الأشخاص القانونية الدولية الأخرى، وكان مبنى هذا الخطأ هو الإخلال بإلتزام دولي، إذن المسؤولية الدولية لا تنشأ ولا تثار إلا عند وقوع إخلال بإلتزام دولي ترتب عليه ضرر لمنظمة دولية أخرى أو بإحدى الدول وذلك عند إصابة أحد رعاياها بضرر من جراء أو بسبب نشاط المنظمة الدولية.

ومن الجدير بالذكر أن العلاقة بين الضرر وبين من يتحمل عبء المسؤولية عن هذا الضرر بالتعويض عنه هو ما يسمى في الأساس القانوني المسؤولية الدولية، بوجه عام، ولقد أنقسم الفقه الدولي على نفسه بشأن تحديد أساس المسؤولية الدولية القانوني إلى فريقين كل فريق تبنى نظرية:

فالفريق الأول تبنى نظرية الخطأ وهذه النظرية نظرت فقط إلى الإخلال الحاصل بالإلتزام الدولي، أما النظرية الثانية فتولي عنايتها فقط إلى عنصر الضرر الذي من الممكن أن يترتب على الخطأ وتدعى هذا النظرية بنظرية المخاطر [1].

هذا ويشترط لقيام المسؤولية الدولية عموماً وقوع إخلال بإلتزام دولي سبب ضرراً للغير أو إضراراً بمصالح الغير من أشخاص القانون الدولي، وأمكانية نسبة هذا الضرر إلى الخطأ بما يعني توافر رابطة السببية بين الخطأ وما بين الضرر، بحيث يمكن القول بأن هذا الخطأ هو سبب الضرر وانه لولا هذا الخطأ ما وقع ذلك الضرر.

---

[1] د. مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، مصدر سابق، ص111.

وما من شك في أن المسؤولية الدولية تعد صمام الأمان والدرع الواقي في مواجهة تعسف الموظف الدولي وإخلاله بإلتزاماته وواجباته الدولية المفروضة عليه بحكم وظيفته، و إنطلاقاً من هذا القول فإننا نستطيع أن نعرف المسؤولية الدولية أولاً:- بأنها (كل مخالفة أو خرق لإلتزام دولي أو قيام الموظف الدولي بعمل غير مشروع ترتب عليه حدوث ضرر للغير من أشخاص القانون الدولي الأخرى).

ومن ثم فإن الخطأ الواقع والمسبب للضرر يسأل عنه الموظف الدولي إن كان خطأ شخصياً، أما إن كان هذا الخطا مرفقياً فلا يسأل عنه الموظف الدولي بل تسأل عنه المنظمة الدولية نفسها، ويكمن وجه التفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في أن الأول يكون مصدره خطأ الموظف الدولي شخصياً.

أما الخطأ الثاني فيكون سببه الإهمال والتقصير الواقعين من المنظمة الدولية، والسبب في هذه التفرقة هو الوصول الى الجهة القضائية المختصة بالفصل في هذا الخطأ أو ذاك.

غير أن للموظف الدولي أن يرفع المسؤولية عن نفسه متى أثبت ان الخطأ مرفقياً يمكن نسبته إلى المنظمة الدولية التي يعمل فيها الموظف الدولي، وكذلك العكس أن للمنظمة الدولية إثبات خطأ الموظف الدولي وتحميله المسؤولية الكاملة بتعويض المضرور، متى ما أثبتت أن الخطأ شخصياً ويرجع إلى الموظف الدولي لا الى المنظمة الدولية [1].

هذا ومن المقرر أن للمسؤولية الدولية قواعد وأحكام مغايرة تختلف عن قواعد وأحكام الأنظمة الداخلية (وأن كانت تشابه معها في بعض

[1] د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص 79-102.

الأحكام) وذلك لكونها قواعد وأحكام تختلف تبعاً لحاجات المرفق الدولي الذي تقوم المنظمة على شؤونه وحسب ما تمليه ضرورة التوفيق بين صالح المنظمة وحقوق الغير [1].

ويمكن للموظف الدولي أن يدفع المسؤولية عن نفسه متى ثبت أو أثبت هو أن الخطأ مرفقياً يمكن نسبته الى المنظمة الدولية التي يعمل فيها الموظف الدولي، ومن الحالات التي يسأل الموظف فيها عن خطئه: حالة سكر

الموظف الدولي أثناء العمل، فهنا يكون الخطأ شخصي يسأل عنه الموظف الدولي لا المنظمة الدولية، حتى ولو قد أقترف أثناء العمل أو بسببه فترفع الحصانة عن الموظف الدولي وتتم محاكمته لأن حالة السكر البين خطأ شخصي و كما أنها تخالف قواعد أحكام قانون المرور مما يترتب عليها إصابة الآخرين بأضرار، وفي حالة أن يستعمل الموظف سيارة المنظمة لقضاء أغراضه الخاصة فيصيب أحد الأشخاص، فهنا الخطأ شخصي يتحمله الموظف لا المنظمة.

ولكن الحكم يختلف فيما اذا تبين أن سبب الحادث الذي أرتكبه الموظف الدولي بسيارة المنظمة كان يعود الى خلل في أجهزة السيارة، هنا يكون الخطأ مرفقياً تتحمل المنظمة المسؤولية عنه وتكون ملزمة بتعويض المضرور من الجريمة.

وايضاً اذا أقترف الموظف الدولي خطأ أثناء أداء الأوامر الوظيفية أي نوع منه يحق لدولة المضرور أن تقاضي المنظمة الدولية وسواء أكان لجوئها

---

[1] د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مصدر سابق، ص73.

للمحكمة الدولية المختصة أم للتحكيم الدولي حسب إختيارها ورغبتها في اللجوء الى أي منها [1].

وقد يثور في هذا الصدد السؤال عن معيار التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي، فظهر في الآفاق إتجاهان إتجاه يتبنى معياراً شخصياً يعتمد على شخص المخطئ وما إذا كان شخص الموظف فيكون الخطأ شخصياً أو أن يكون راجعاً الى تقصير المنظمة فعند ذلك يكون يكون الخطأ مرفقياً، أما المعيار الآخر فيعتمد على درجة الجسامة فإذا كان الخطأ جسيماً كان الخطأ شخصياً، ومهما كان المعيار المتبع في التفرقة بين الخطأ الشخصي والمرفقي إلا أن هذا لا يمنع من قيام مسؤولية الموظف الى جانب المنظمة والتزام كل منها بتعويض المضرور من الجريمة كما

حددت لائحة جامعة الدول العربية أنه (للأمين العام أن يوقف الموظف وقفاً إجرائياً عن العمل على ذمة التحقيق، ولا يجوز أن تزيد مدته على شهرين مع عدم الإخلال بمختلف حقوقه بما فيها حقه في المرتب الكامل، ولا يجوز أن يحرم الموظف من المرتب إلا لمدة أسبوع من الفصل الفوري إلا بعد إحالة الأمر الى اللجنة التأديبية للنظر في الأمر وتقديم تقرير عنه في خلال أسبوعين - وهذا يشبه تماماً نظام سحب اليد المطبق في قوانين الوظيفة العامة والخدمة المدنية داخل الدولة الواحدة - ويجوز للموظف أن يتظلم من القرار المجحف الصادر بحقه بطعن يقدم للمحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية) [2].

---

[1] ينظر: د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص99-100

[2] د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص106.

و على نفس المنهج سارت لائحة موظفي منظمة الدول الأمريكية وذلك عند تأديب موظفيها الذين يقترفون أو يأتون سلوكاً غير مرض، وقد أعطى هذا النظام في الفصل الحادي عشر منه للسكرتير العام (بوصفه الرئيس الأداري الأعلى في المنظمة) توقيع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها على الموظف الدولي المخالف أو الذي يسلك سلوكاً غير مرض.

وفيما يأتي بياناً للجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعهاعلى الموظف الدولي المخالف: ومن المقرر والثابت أن العقوبات أو الجزاءات التأديبية تتدرج فيما بينها بحسب درجة جسامة خطأ الموظف الدولي وفق التفصيل الآتي:

1- **التحذير الشفوي**: ويقصد به التنبيه الشديد اللهجة الذي يوجه للموظف الدولي بسوء سلوكه وتقصيره أو بأن عمله غير مرض، وهذا التحذير مجرد إجراء تأديبي ولا تأثير له على مستقبله الوظيفي ولا يوضع في ملف خدمته، وهو بذلك يشبه عقوبة لفت النظر في قوانين الوظيفة العامة تقريباً.

2- **التحذير الكتابي**: وهذا الإجراء أشد قسوة من سابقه وهو لا يتخذ قبل الموظف إلا عندما يبلغ سوء سلوكه أو تصرفه غير المرض درجة معينة من الجسامة، وتلك هي علة إتخاذ هذا الإجراء الشكل المكتوب خلاف سابقه رغم أن الإجرائين من طبيعة واحدة ولذلك فهو يودع ملف خدمة الموظف الدولي ومن شأنه التأثير على مستقبله الوظيفي وبذلك فهو يشبه – في الغالب – عقوبة الأنذار التي يمكن فرضها على الموظف العام.

3-**التأديب أو اللوم المكتوب**: وهو توبيخ يوجه الى الموظف عندما تزداد جسامة مخالفته أو سلوكه غيرالمرض ولذلك فهو أشد قسوة من سابقه.وهو يشبه - تماماً– عقوبة التوبيخ في أطارالوظيفة العامة.

4- **الوقف عن العمل:** وهو إجراء مؤقت ولذلك لا يجوز أن يزيد على شهر واحد ويقترن جزاء الوقف المؤقت عن العمل بالحرمان من المرتب. وهذا طبيعي لأننا نعلم بأن الأجر لا يكون عادة ألا مقابل العمل.

5- **الفصل الجزائي (أو الطرد من الوظيفة):** ويوقع عندما تزداد درجة جسامة المخالفة أو عندما تتكرر المخالفة أو السلوك غير المرض، وهو إجراء خطير للغاية ولذلك لا يوقع إلا عندما تبلغ درجة جسامة المخالفة أو السلوك غير المرض مرحلة خطيرة للغاية [1].وهي عقوبة موجودة أيضاً على صعيد قوانين الوظيفة العامة الوطنية.

ويلاحظ في النهاية أن ما تقدم ذكره من جزاءات لا يطبق ولا ينفذ إلا بعد أخذ رأي لجنة خاصة تسمى اللجنة التأديبية المشتركة، وهي تقوم بإسداء النصح والمشورة وذلك فيما يتعلق بمدى صحة وسلامة توقيع الجزاءات أو الإجراءات التأديبية وما إذا كان الجزاء متناسباً مع المخالفة المنسوبة للموظف من عدمه وفي جميع الأحوال ينبغي أن يكون رأي اللجنة سابقاً على توقيع الجزاء التأديبي [2].

مما يعني ان رأي اللجنة له دور في صياغة وتكوين قرار فرض وتوقيع العقوبة، وهذا حتماً يشكل ضمانة للموظف الدولي لا يقل شأنه فيها عن الموظف العام.

---

[1] لمزيد من التفاصيل ينظر: د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص 107.

[2] ولقد حددت المواد 86- 89 من لوائح الجامعات الأوربية الإجراءات التأديبية التي توقع على الموظف المخالف وهي: الإنذار الكتابي، التوبيخ، تأجيل الترقية، التنزيل أو الخفض في الدرجة والابعاد عن المنصب، والحرمان الكلي أو الجزئي من الحق في المعاش عند التقاعد، ويجوز لسلطة التعيين دون عرض الأمر على مجلس التأديب الذي أشارت اليه اللوائح الملحق (9) المرافق لها الحق في توجيه إنذار كتابي أو توبيخ للموظف بناءً على إقتراح رئيسه المباشر أو من تلقاء نفس السلطة وبعد الإستماع إلى رأى الموظف المخالف، وكذلك يجوز لسلطة التعيين أن تأمر بوقف الموظف عن العمل وذلك إذا ما سلك مسلكاً خطيراً يتضمن إخلالاً جسيماً بواجبات وظيفته ويحدد في قرار الوقف عن الوظيفة ما إذا كان الموظف يستحق راتباً أثناء الوقف عن العمل وإذا ما برىء الموظف مما نسب إليه يسترد ما تم وقفه من مبالغ مالية تمثل مرتبه، وفي حالة ما إذا كانت الدعوى منظورة أمام محكمة إدارية فلا يوقع الجزاء التأديبي إلا بعد صدور حكم نهائي من المحكمة. لمزيد من التفاصيل ينظر: د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص108.

الفصل الثالث

المقارنة بين الموظف العام والموظف الدولي

- ✓ المبحث الاول: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث التعريف.
- ✓ المبحث الثاني: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث الشروط الخاصة بكل منهما.
- ✓ المبحث الثالث: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث النظام او المركز القانوني.
- ✓ المبحث الرابع: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث المسؤولية.

المقارنة بين الموظف العام والموظف الدولي

تمهيد وتقسيم:

أكدنا و لازلنا نؤكد على حقيقة أساسية هي ان الوظيفة الدولية غير مقطوعة الصلة بالوظيفة العامة (الوطنية)، حتى أننا لا نجد غرابة عندما نسمع من بعض الكتاب القول بأن الوظيفة الدولية جزءاً لا يتجزأ من الوظيفة العامة في الداخل، وذلك كون الثانية تضرب جذوراً في القدم – نسبياً – مقارنة بالوظيفة الدولية، وكون النظام القانوني الذي يخضع له الموظف الدولي وأغلب أحكامه مستمدة من نظام الوظيفة العامة، ألا ان هذا القول لا يحجب عنا حقيقة أساسية مفادها بأن التشابه وان وجد بين النظامين، ألا ان هناك الكثير من الفروق بينهما، ومن هنا تنبجس لنا مقارنة بين النظامين كبيري الأهمية، سنحاول جاهدين تسجيل اوجه تلك المقارنة وعلى مدار هذا الفصل وفي محاور عدة وعلى مدار فصل كامل ومن هذه المحاور: التعريف والشروط والحقوق والواجبات والمزايا والحصانات والمسؤولية في كل منها والأثار المترتبة على ذلك وغيرها من الأمور التي قد نلامس فيها وجهاً للشبه أو الاختلاف بين نظام الموظف الدولي والموظف العام، في جهد وبكل تواضع نراه عصارة او اللب في هذا الموضوع المهم وذلك وفق التفصيل والتقسيم الآتي:

المبحث الأول: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث التعريف:

يتشابه النظامين في هذا المجال في كثرة التعريفات التي قيلتا فيهما، حيث أ نبرى كتاب القانون الدولي وقبلهم كتاب القانون الاداري لتعريف النظامين فكان نتاجاً لذلك وفر من التعريفات للنظامين تحتاج لجهد ولدراية

كبيرة لتمحيصـها والوصـول عـن طريقهـا أو أختيـار تعريفـاً راجحـاً لكـلا النظامين.

فقد عرفت محكمة العدل الدولية الموظف الدولي بأنه (كـل شـخص يتقاضى مرتباً وقد لا يتقاضاه، يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة ويكلفه فـرع مـن فروع المنظمة بعمل أو بالأشتراك في مباشرة أحد وظائفها) [1].

هذا عن التعريف القضائي، أما بالنسبة للفقه فالتعريفات كثيرة ذكرنا قسم منها عند الحديث عن تعريف الموظف الدولي كلها تتفق في اشـياء لابـد من توافرها في الموظف الدولي أستطعنا من خلال ان نجمع من هذا العناصـر تعريفاً قريباً لتلك العناصر والتي لا يمكن ان نطلق تسمية موظف دولي علـى شخص ما لم تتوفر فيه تلك العناصر فقلنا بأنه يقصد به (كل شخص طبيعـي يعمل بصفة دائمة أو مؤقتة في خدمة المنظمة الدولية ويعمل وفق نظام قانوني خاص تضعه المنظمة الدولية لهذا الغرض).

أما الموظف العام فالمهمة أكثر صـعوبة وأشـد لأن التعـاريف هنـا لا تحصى ولا تعد ولا تقتصر على الفقه فقط ولا تكتـفِ بالقضـاء وأنمـا حتـى المشـرع نجـده يشـمر عـن سـاعده ليـذكرلنا تعريفـاً للموظـف العـام، وكـل التعريفات كما ذكرنا تتفق في عدة أمور منها تأدية العمل في خدمة الدولـة أو شخص من أشخاص القانون العام مكلف بأدارة مرفق عام وشـغله لوظيفـة داخلة في ملاك المرفق العام، أضافة الى شرط الخدمة الدائمـة وشـرط التعـيين بأداة قانونية عند قسم لا بئس به من الفقهاء.

---

[1] فتوى المحكمة الصادرة في نيسان 1949 حول قضية التعويض عن الأضرار الحاصـلة بسـبب الخدمـة في منظمة الأمم المتحدة.

وقد توصلنا الى ثمرة من هذه التعريفات أستوت على سوقها فأعطت لنا تعريفاً يجمع أغلب وجهات النظر في هذا المجال عندما قلنا [1] بأنه (كل شخص يعمل بخدمة دائمة لدى الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الذي يدير مرفق من المرافق العامة على ان يشغل وظيفة تدخل ضمن ملاك هذا المرفق بصدور أداة قانونية لتعيينه في هذه الوظيفة).

من كل ما تقدم نستطيع أن نسجل كثير من الملاحظات واوجه المقارنة بين النظامين من حيث التعريف:

- **أولاً**: ان النظامين يعتمدان على العنصر البشري، لذا ليس غريباً ان نجد بأن تعريف الموظف الدولي والموظف العام يبدأ بكلمة (كل شخص أو كل شخص طبيعي)...ألخ.
- **ثانياً**: كلاهما لا يركز على مسألة الأجر في التعريف، فنجد ان التعريف يتضمن عبارة (بمقابل أو بدون مقابل)، لكن هذا لا يعني بأن الأجر غير موجود في كلا النظامين (فالراتب) او أي تسمية تطلق عليه لاشك في أهميته للموظف دولياً كان أم وطنياً، ولكن النقطة المهمة ان التعريف لا يتوقف مطلقاً على الراتب الذي يتقاضاه الموظف، والذي يمكن عده كنتيجة منطقية لتأدية العمل أو الوظيفة او ثمرة من ثمراتها، حتى صار ثابتاً اليوم انه يعد حقاً من حقوق الموظف.
- **ثالثاً**: من حيث التأقيت والدوام نجد بأن تعريف الموظف الدولي يساوي بين ان يعمل الموظف في خدمة دائمة أم مؤقتة لدى المنظمة الدولية، وان كان بعض كتاب القانون الدولي العام يشترط ذلك للتمييز بين الموظف

[1] تجب الأشارة هنا الى أننا لا نقصد بأننا أول من وضع تعريف في هذا المجال وأنما نحن نسجل التعريف الذي نراه قريباً لدراستنا ويتلاءم مع المقارنة بين نظامي الوظيفة الدولية والوظيفة العامة.

الدولي والمستخدم الدولي، فيقول بأن من يعمل بصفة دائمة هو الموظف الدولي ومن يعمل بصفة مؤقتة هو المستخدم الدولي [1].

أما بالنسبة لتعريف الموظف العام فعلى العكس من ذلك نجده يركز على مسألة مهمة وفي صلب التعريف وهي ان يعمل الشخص بصفة دائمة أي يقوم بخدمة دائمة ومستمرة لدى الدولة أو احد الأشخاص العامة وفقاً للقانون العام والذي يدير مرفقاً من المرافق العامة، أي ان الديمومة شرطاً أساسي في الموظف العام.

تجدر الأشارة هنا ان المنظمة الدولية نفسها لا تقوم دون توفر شرط أساسي هو شرط أو عنصر أو مبدأ الاستمرارية، اذ انها تتسم بالأستمرار والديمومة ما ظل كيانها موجوداً أما اذا زال هذا الكيان زالت معه المنظمة الدولية وآية حديثنا الكبرى في هذا المجال ومثله البارز منظمة عصبة الأمم التي أصبحت تأريخاً وتراثاً قامت على إنقاضه منظمة الأمم المتحدة.

- **رابعاً:** من حيث نطاق عمل كل منهما: كما هو واضح تحرص التعريفات للموظف الدولي وللموظف العام على أبراز النطاق الذي يتم عمل كل منهما فيه، فبينما تبيّن التعريفات الخاصةبالموظف الدولي بأن ميدان عمل الموظف الدولي الرحب هو خدمة المنظمة الدولية، نجد بأن الموظف العام يؤدي عمله او يقوم به في خدمة الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الذي يتولى أدارة مرفقاً من المرافق العامة.

فالموظف الدولي أذن يقوم بعمله على الصعيد الدولي قاصداً تحقيق مصلحة الجماعة الدولية، أما الموظف العام (الوطني) فيؤدي عمله على

---

[1] هذه التفرقة مأخوذة كما نعتقد من القانون الداخلي تحديداً من قانون العمل، أذ يطلق على من يعمل بصفة دائمة وفقاً لهذا القانون (بالعامل) ومن يعمل بصفة مؤقتة تطلق عليه تسمية (المستخدم) ولكل منهما أحكامه الخاصة وفقاً لهذا القانون.

المستوى المحلي (داخل حدود ونطاق الدولة) مستهدفاً من كل ذلك تحقيق مصلحة دولته [1].

بأختصار يتطلب تعريف الموظف الدولي قيامه بالعمل على الصعيد الدولي، بينما يستوجب تعريف الموظف العام قيامه بعمل على الصعيد المحلي أي داخل الدولة.

- **خامساً:** نجد ان قسم ليس بالقليل من كتاب القانون الأداري في تعريفهم للموظف العام يشيرون الى الأداة القانونية للتعيين، وسبب ذلك واضح لأن جل بل كل أثار الوظيفة العامة – تقريباً – تتوقف على أمر التعيين الذي يعد بمثابة قرار أداري يضع الشخص في المركز القانوني للموظف العام، بينما نلاحظ خلو تعريفات الموظف الدولي من الأشارة الى الأداة القانونية للتعيين، وهذا لا يعني بأن ان الاداة القانونية للتعيين في الوظيفة الدولية غير مهمة بل على العكس من ذلك هي مهمة جداً لذلك فأننا لم نفصل ذلك عند تعريفنا للموظف الدولي عندما ذكرنا عبارة (... وفق نظام قانوني خاص تضعه المنظمة الدولية...) ولاشك ان من أهم مفاصل ومحتويات هذا النظام هو كيفية تعيين الموظف الدولي والأداة القانونية الخاصة بهذا التعيين، هذا النظام القانوني الخاص بكل منظمة دولية مستمد في أغلب أحكامه من النظام القانوني الخاص بالوظيفة العامة.
- **سادساً:** من حيث التسمية: فأن أغلب تعريفات الموظف الدولي تشير الى أنه لا يوجد فرق بين الموظف الدولي وبين العامل الدولي حتى أننا استعملناهما كمترادفتين لانهما يخضعان لنظام قانوني واحد.

---

[1] د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص22.

أما على الصعيد الداخلي فيوجد فرق بين الموظف العام وبين العامل، حتى أنه كل منهما يخضع لنظام قانوني يختلف عن الأخر، ففي العراق مثلاً بينما يخضع الموظف العام لقانون الخدمة المدنية ولقانون أنضباط موظفي الدولة، فأن العامل يخضع لقانون العمل العراقي رقم 150 لسنة 1987 المعدل والأنظمة والتعليمات الملحقة بهذا القانون.

المبحث الثاني: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث الشروط الخاصة بكل منهما:

لا تطلق تسمية الموظف الدولي والموظف العام على كل شخص، بل لابد من ان تتوفر في الشخص شروطاً وعلامات حتى يمكن بعد ذلك ان يكون موظفاً دولياً أو موظفاً عاماً.

والشروط أيضاً نراها ليست على وتيرة واحدة فتارة تجدها متشابهة وتختلف في تارة أخرى لذا حق علينا ان نورد بعض أوجه الشبه والأختلاف في هذا المجال المهم سواءً للموظف العام أم للموظف الدولي، وذلك حسب التقسيم والتفصيل الآتي:

أولاً: من الشروط التي يوردها الكتاب (فقهاء القانون الدولي العام تحديداً) للموظف الدولي الشرط المتمثل بوجود ميثاق جماعي يقيم هيئات أدارية دائمة أو مؤقتة يوضح طريقة تعيين الموظفين ويحدد لهم أختصاصاتهم بعد ان يبين لهم كيفية مباشرتهم لوظائفهم.

أما بالنسبة للموظف العام فأننا نجد ان شروط التعيين وطريقته والأختصاصات وتحديدها نجدها في قوانين عدة كما تتنازعها عدة أنظمة وتعليمات بحسب النظام القانوني لكل دولة، مثل قانون الخدمة المدنية وقانون الملاك وما الى ذلك من القوانين الاخرى.

ثانياً: ان الموظف الدولي مشروطاً عليه أن يؤدي عمله لصالح منظمة دولية او فرع من فروعها، لذلك ووفقاً لهذا الشرط لا يعد موظفاً دولياً من كان يؤدي العمل لمصلحة دولة معينة أو حتى في مؤسسة تعمل على الصعيد الدولي ولكن لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية.

في حين نجد بأن من أهم شروط الموظف العام ان يؤدي عمله في خدمة الدولة او في خدمة شخص من أشخاص القانون العام والذي يدير مرفقاً من المرافق العامة التي تقدم خدماتها لمصلحة المجتمع.

ثالثاً: يهدف الموظف الدولي ويتغيا من وراء العمل الذي يقوم به تحقيق المصلحة الجماعية المشتركة للدول المنظوية تحت لواء المنظمةالدولية، لذلك فأنه يمارس نشاطاً يمتد ليشمل مصالح تتصل أو تجري في أقاليم الدول الأعضاء في المنظمة الدولية.

أما بالنسبة للموظف العام (الوطني) فأن هدفه المنشود تحقيق مصلحة دولته التي يعيش فيها من جهة ومصلحة الأفراد داخل تلك الدولة من جهة أخرى[1].

رابعاً: ان الموظف الدولي يؤدي عمله تحت أشراف أجهزة المنظمة الدولية ووفقاً لأحكام ميثاق المنظمة الدولية ولوائحها وتعليمات وأوامر رؤسائه في المنظمة وحدهم.

لذا فأن من يخضع في أداء الوظيفة التي يقوم بها لقوانين وتعليمات دولته التي ينتمي اليها لا يعد وفقاً لهذا الشرط موظفاً دولياً.

بينما نجد أن من شروط بل ومن واجبات الموظف العام الأساسية قيامه بعمله وفقا لقوانين وأنظمة وتعليمات دولته التي ينتمي إليها وبخلاف

---

[1] د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص22- 23.

ذلك يكون قد تجاوز القانون وعرض نفسه للمسؤولية نتيجة لتجاوز حدود سلطاته التي يمارسها وفقاً لقوانين دولته.

خامساً: وتبعاً لما ذكرناه في النقطة السابقة فأن من شروط الموظف الدولي توافر صفة الدولية، وهي الصفة التي طالما يتردد صداها في مواثيق المنظمات الدولية عندما تشير الى الصفة الدولية لموظفيها،كما ان تلقي على عاتق الدول الأعضاء تعهداً بأحترام تلك الصفة وبعدم المساس بها بأي شكل من الأشكال، وهذا ما يؤدي الى الى استقلال الموظف الدولي تجاه جميع الدول عموما وتجاه دولته التى ينتمي اليها خصوصاً.

وهذا الشرط ليس غريباً او جديداً بالنسبة للمنظمة الدولية، والتي يعد شرطاً أساسياً من عناصر وشروط قيامها توافر مبدأ أو صفة الدولية، لذلك ما يشترط على الكل (المنظمة الدولية) من باب أولى يكون مشروطاً على الجزء (الموظف الدولي) في المنظمة الدولية.

أما بالنسبة لقوانين الوظيفة العامة فأنها غالباً ما تشير الى الصفة العامة او العمومية للوظيفة لذلك صارت قرينة لها من خلال شرط تقديم الخدمة العامة، أي التي تحقق المصلحة والخير للجميع.

حتى ان ذلك قد دفع المشرع العراقي الى القول (الوظيفة العامة تكليف وطني وخدمة أجتماعية يستهدف القائم بها المصلحة العامة وخدمة المواطنين في ضوء القواعد القانونية النافذة) [1].

سادسًا: من شروط تعيين الموظف الدولي والتي نجدها شاخصة في بعض مواثيق المنظمات الدولية [2] شرط او معنى التوزيع الجغرافي العادل أو

---

[1] ينظر نص المادة (3) من قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

[2] من ذلك مثلاً ميثاق منظمة الأمم المتحدة، ينظر نص المادة (101) فقرة (3) من الميثاق.

ما يسمى بتغطية أوسع نطاق جغرافي ممكن، بأن يكون التوزيع عادلاً وشاملاً لجميع الدول وبغض النظر عن جنسية الشخص المراد التحاقه بالوظيفة الدولية.

بينما نجد القوانين الداخلية المتعلقة بالوظيفة العامة لطالما تؤكد على شرط الجنسية وكون الوظيفة العامة حكراً على أبناء البلد أي الذين يحملون جنسيته، ألا أستثناءً فأنها يمكن (أي الدولة) وبمحض أرادتها يمكن ان تمنح هذا الحق لغير المواطنين وبقدر الأستفادة في الخبرات الفنية المتوفرة لدى الأجانب في مجال معين في مجالات الوظيفة العامة المختلفة.

سابعاً: من شروط الوظيفة الدولية ان يكون محل عمل الموظف الدولي القيام بتنفيذ اتفاق دولي (معاهدة مثلاً).

أما بالنسبة لمحل عمل الموظف الداخلي او الوطني فأن جوهره يتمثل في اشتراط تنفيذ حكم القانون داخل الدولة [1].

ولكن ذلك – وكما نعلم – لا يمنع من قيام الموظف العام بتنفيذ احكام الاتفاقية او المعاهدة الدولية بعد ان تصبح قانوناً داخلياً اذا ما صادقت عليها دولته من قبل سلطاتها المختصة وذلك وفقاً للأوضاع الدستورية لكل دولة على حدة [2].

---

[1] د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص22.

[2] ينظر في موضوع السلطة المختصة بالتصديق على المعاهدات الدولية: د. عصام العطية، مبادئ القانون الدولي العام، الطبعة السادسة، توزيع المكتبة القانونية، المتنبي، بغداد، سنة نشر بلا، ص123 و ما بعدها. ود. رشاد عارف السيد، القانون الدولي العام في ثوبه الجديد، الطبعة الثانية، دار نشر بلا، 2005، ص75- 76.

ثامناً: نجد أغلب مواثيق المنظمات الدولية تنص على شروط تتناسب مع أهمية الدور الذي تقوم به المنظمة الدولية من كفاءة ومقدرة فنية ونزاهة وصفات خلقية عالية وعدم أنحياز لدولة على حساب الأخرى.

أما بالنسبة للقوانين الداخلية للوظيفة العامة فأنها تركز على شروط قد تبتعد أو تقترب من شروط الموظف الدولي من شرط العمر ومن شروط صحية ومن مؤهلات علمية وفنية مختلفة تتناسب مع أهمية او طبيعة الوظيفة العامة التي يعين فيها شخص كموظف عام.

تاسعاً: الموظف الدولي يتم تعيينه بقرار يصدر من المنظمة وفقاً للنظام القانوني الخاص بكل منظمة دولية وقبل ذلك وفقاً لميثاقها الذي قامت على أساسه.

أما الموظف العام فأنه يلزم له صدور قرار أو أمر اداري بتعيينه في الوظيفة العامة المقصودة.

وصدور هذا القرار ومباشرة الموظف في وظيفته تمثل نقطة البداية لخضوع الشخص للنظام القانوني للوظيفة العامة.

عاشراً: الموظف الدولي يعيين وفقاً لحاجة المنظمة الدولية ووفقاً للنشاط الذي تمارسه والذي قامت من أجل تحقيقه.

أما الموظف العام فأنه يعين على ملاك الدولة لذا يجب ان تكون هناك درجة وظيفية شاغرة مخصصة له ومحدداً لها تخصيص مالي (راتب) مسبقاً تتناسب هذه الدرجة مع المؤهلات التي يحملها الشخص والمتقدم للتعيين او للحصول على وظيفة عامة.

المبحث الثالث: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث النظام أو المركز القانوني:

لاشك في انه أصبح ثابتاً اليوم بان لكل من الموظف الدولي والموظف العام نظام أو مركز قانوني خاص به يتمثل في جملة الحقوق والألتزامات والمزايا والحصانات وغيرها من الأمور التي تحكم كلا الوظيفتين، لذلك فأننا سوف نشد الرحال صوب بيان أوجه المقارنة بينهما في هذه المحاور التي ذكرناها، وذلك وفق التقسيم الآتي:

أولاً: من حيث تكييف العلاقة التي تربط بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية وبين الموظف العام والدولة:

1- لقد كانت طبيعة العلاقة التي تربط بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية ولازالت مسألة فيها من الخلاف الكثير بين كتاب القانون العام عموماً وبين فقهاء القانون الدولي العام على وجه الخصوص فأستقر الأمر على ظهور ثلاثة مدارس أو مذاهب فقهية يمكن ردها الى ما يأتي:

- **المدرسة الأولى**: والتي ترى بأن العلاقة بين الموظف الدولي والمنظمة الدولية هي علاقة تعاقدية يحكمها وينظمها عقد العمل المبرم بين الطرفين، وهذا يعني – وفقاً لوجهة نظر هذه المدرسة – المساواة بين طرفي العقد (المنظمة الدولية والموظف العام) [1].
- **المدرسة الثانية:** وتذهب هذه المدرسة الى أن العلاقة بين الموظف الدولي وبين المنظمة الدولية علاقة تنظيمية تحكمها وتنظمها اللوائح الادارية الموضوعة مسبقاً من قبل المنظمة الدولية، وهذه اللوائح هي التي تساعد على ثبات المركز الوظيفي للموظف وأحترامه.

---

[1] ينظر في هذه المدارس الفقهية: د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مصدر سابق، ص102 ومابعدها.

حتى ان هذه المدرسة وجدت صداً يتردد لها عند القضاء وتحديداً عند المحاكم الأدارية التي أستقرت على تكييف علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية على انها علاقة لائحية [1]، أي انها محكومة باللوائح التي تضعها المنظمة الدولية.

▪المدرسة الثالثة: والتي تسمى بالمدرسة التوفيقية والتي تجمع بين المدرستين السابقتين، أذ أنها توضح بأن العلاقة مابين الموظف الدولي والمنظمة الدولية هي علاقة من نوع خاص (ذات طبيعة مختلطة) عقدية من جهة وتنظيمية من جهة أخرى، مما يعني خضوع الموظف الدولي لوضع أو مركز مرن قابل للتطور وللتغيير المحتمل الذي يطرأ على حياة المنظمة الدولية، وذلك كله بحسب أحتياجات ومصالح المنظمة الدولية مع مراعاة عدم المساس بالحقوق المكتسبة للموظفين الدوليين.

ويبدو أن الرأي الأخير (المدرسة التوفيقية) هو الأقرب للصواب، لأنه يحقق ثبات وأستقرار مركز الموظف الدولي من جهة، وكذلك تحقيق مصالح وحاجات المنظمة الدولية والتي قامت على أساس تحقيقها للدول المشتركة فيها [2].

2- أما عن طبيعة العلاقة القانونية التي تربط بين الموظف العام من جهة وبين الدولة من جهة أخرى، فأننا في هذا الموضوع نجد بأن الخلاف بين فقهاء القانون العام عموماً والقانون الأداري خصوصاً على أشد ذروته أيضاً.

---

[1] د. رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص59.

[2] ينظر: د. مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، مصدر سابق، ص158- 159.

فهنالك مثلاً النظريات التعاقدية أي التي تقوم على وجود عقد بين الأثنين، مرة تدعي بانه عقد مدني يخضع لأحكام القانون الخاص وفي أخرى تكييفه على انه عقد من عقود القانون العام.

ثم ظهرت ثانياً النظرية القانونية التنظيمية، والتي تؤدي الى القول بان مركز الموظف العام مركز عام محكوم بأحكام القوانين والتعليمات والأنظمة التي تخص الوظيفة العامة، أذ أنها هي الكفيلة ببيان مركز الموظف وكذلك توضيح حقوقه وواجباته تجاه الوظيفة التي يقوم بها.

وهذا الرأي الأخير هو الرأي الراجح والمستقر اليوم في تكييف علاقة الموظف العام بالدولة، وذلك لأنه يحقق النتائج التي تقتضيها مسألة أعمال القواعد التي يستلزمها سير المرافق العامة بأنتظام وأضطراد [1].

3- عند المقارنة بين النظريات التي قيلت في تكييف علاقة الموظف الدولي بالمنظمة من جهة، وبين الموظف العام والدولة من جهة أخرى، نجد بأن الخلاف الموجود في تكييف العلاقة بين الموظف العام و الدولة قد انتقل نفسه - تقريباً على صعيد تكييف علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية، مع فروقات بسيطة تتفق مع طبيعة كل وظيفة على حدة.

ثم أننا نلاحظ اختلافاً جوهرياً في طبيعة العلاقة ذاتها، فبينما نجد فقهاء القانون الاداري قد أتفقوا ومعهم القضاء الاداري على تكييف علاقة الموظف بالدولة على انها علاقة تنظيمية ومركزه مركز تنظيمي، نجد على العكس من ذلك فقهاء القانون الدولي العام قد أستقروا على تكييف علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية على انها علاقة عقدية من جهة وتنظيمية ولائحية من جهة أخرى.

---

[1] د. علي محمد بدير وآخرون، مباديء واحكام القانون الاداري، مصدرسابق، ص294- ص300.

وواضح ان الفرق يعود لأسباب تتعلق بطبيعة كل وظيفة. فبينما يكون نطاق او محل عمل الموظف الدولي العلاقات الدولية سريعة التغير والتطور، فأن الموظف العام يمارس عمله في بيئة أكثر أستقراراً وثباتاً من خلال ممارسته لعمله في نطاق دولته دون غيرها من الدول.

ثانياً: من حيث تعيين الموظف الدولي والموظف العام:

1- ان ميثاق المنظمة الدولية من الممكن ان يشتمل على كيفية أو طريق تعيين الموظف، ولكن الذي يجري عادة اكتفاء الميثاق بالنص على القواعد العامة في هذا المجال، أما الأمور الأخرى فتترك مسألة وضعها موضوع التنفيذ الى لوائح وقرارات المنظمة الدولية في هذا الشأن.

أما بالنسبة لقواعد تعيين الموظف العام وشروطه فأنها غالباً ما يكون منصوصاً عليها في قوانين الخدمة المدنية والملاك وقوانين الوظيفة العامة، وان كان هناك هامش تقديري للأدارة عند ما تعين موظفيها وذلك بلوائح وتعليمات الا ان هذا يجب الأ يمس بمبدأ مهم ألا هو مبدأ مساواة الجميع وحقهم في تولي الوظائف العامة.

2 - ان إجراءات التعيين المتبعة في الوظيفة الدولية تكاد تتشابه مع إجراءات التعيين في الوظيفة العامة الوطنية، وان كانت بيئة كل وظيفة تختلف عن الأخرى فالبيئة الدولية تمتاز بضعف التضامن بين اطرافها وافتقارها الى سلطة حاكمة تعمل على علو حكم القانون وتطبيقه على أعضائه بخلاف البيئة الداخلية أو المحلية، مما ألقى بظلاله على دور الموظف الدولي الذي يبدو ضعيفاً متعلقاً بالتحضير والتنسيق والأشراف فقط وبين دور الموظف العام الذي يعمل على تطبيق القوانين الداخلية.

3- ان طرق التعيين للموظف الدولي متنوعة والتي منها طريقة المسابقات المفتوحة لمواطني كافة الدول الأعضاء أو عن طريق أشتراط مؤهلات دراسية أو علمية معينة، مع مراعاة الحصول – قدر الامكان – على أكبر معاني التوزيع الجغرافي العادل والمقدرة والكفاية، وان كانت هناك طريقة التعيين عن طريق الترشيح للموظف الدولي عن طريق دولته أو حتى اللجوء الى الضغط على المنظمة الدولية بغية تعيين رعاياها الذين رشحتهم لهذا الغرض، والضغوط أما ان تكون شخصية خلال تقييد حرية رعايا في التقدم لشغل وظيفة دولية من خلال أشتراط الحصول على أذنها أو موافقتها في هذا المجال [1].

أما طرق تعيين الموظف العام فهي متنوعة ومنها طريقة المسابقة أو الأعداد المسبق أو الأنتخاب او عن طريق اشتراط مؤهلات علمية وفنية معينة تتفق مع الوظيفة العامة.

يعني ان الاصل في تعيين الموظف الدولي تمتع المنظمات الدولية بحرية وأستقلال كبيرين في أختيار وتعيين الموظفين، وان كانت الممارسات الفعلية تدل على تدخل الدول في ذلك خصوصاً الدول الكبرى ذات الثقل منها، وهي مسألة قد توجد على الصعيد الداخلي ولكنها أقل حدة من خلال

---

[1] مثال الأول (الضغوط الشخصية) اتفاق الدول الاعضاء الخمس الكبرى عند انعقاد دورة الأمم المتحدة عام 1946 بمقتضاه حصلت تلك الدول على مناصب دائمة في الامانة العامة في مكان الامناء المساعدون. ومثال الثانية (التقييد والأذن) الضغوط التي مارستها الولايات المتحدة على الامين العام للأمم المتحدة عام 1952 بقصد أستبعاد تعيين بعض رعاياها ممن لهم ميول وتطلعات شيوعية من العمل والتعيين في المنظمة الدولية (الأمم المتحدة) وقد أستجاب بالفعل الأمين العام لهذا الطلب، وقام بفصلهم وهم (11) موظفاً لهذا السبب. ينظر: د. عبدالعزيز محمد سرحان، القانون الدولي الأداري، ط1، دار نشر، 1977 – 1978، ص70. وكذلك ينظر: احكام المحكمة الادارية للأمم المتحدة من رقم 29- 42 والمنشورة في مجموعة احكام هذه المحكمة، الجزء الأول، الأحكام من 1-70، ص11 – 192.

تدخل الدولة والأحزاب السياسية في مسألة تعيين الموظف العام في دوائر الدولة المختلفة.

4- فيها يتعلق باشتراط الكفاءة للتعيين، فأن القاعدة العامة في تعيين الموظفين الدوليين – كما أشرنا لذلك – أشتراط مستوى عالٍ من الكفاءة مثل أختيار قضاة محكمة العدل الدولية.

وهكذا الحال بالنسبة للوظيفة العامة فالكفاءة شرطاً ليس بالغريب عنها عندما يكون من بين شروط التعيين الحصول على مؤهل علمي معين أو شهادة في اختصاص معين مثل شروط تعيين القضاة ومدراء النواحي وما الى ذلك.

لكن يلاحظ ان شرط الكفاءة يكون مطلوباً أكثر على الصعيد الدولي أكثر منه على الصعيد المحلي، لان طبيعة العلاقة والنشاط تحتم التعامل مع الدول الأخرى، أما الموظف العام فهو يتعامل مع ابناء وطنه الواحد، مما لا تكون معه الكفاءة شرطاً مطلوباً دائماً في جميع الوظائف العامة [1].

ان النقطة (3 و 4) يقودان الى القول بان المنظمة الدولية عندما تختار موظفيها تكون محكومة بعاملين هما: محاولة الحصول على أحسن الكفاءات من جهة وتحقيق توازن داخل أجهزة المنظمة بين مواطني الدول الأعضاء في المنظمة الدولية من جهة أخرى.

5- ان صور تعيين الموظف الدولي متعددة منها: التعيين تحت الأختبار ومنها التعيين المحدد الأجل وكذلك التعيين لأجل غير مسمى.

---

[1] للمزيد من التفاصيل حول موضوع التعيين في الوظيفة الدولية. ينظر: د. جمال طه ندا، الموظف الدولي، مصدر سابق، ص76- 78.

كذلك الحال بالنسبة للموظف العام فهو يوضع تحت الأختبار وبحسب القوانين المختلفة مدة لا تقل عن (6) أشهر ولا تزيد عن سنة، ثم ان هناك صيغة التعيين الوقتي وصيغة العقود التي تبرم بين الشخص ودوائر الدولة المختلفة بحسب حاجاتها المختلفة في الداخل.

6- يتشابه كلا النظامين فيما يتعلق بالقواعد الأساسية الخاصة بموضوع الترقية، وذلك لأن أغلب قواعد ترقية الموظف الدولي مستمدة في أصولها من مثيلاتها في القانون الأداري المقارن والخاصة بالوظيفة العامة.

7- أخيراً وكما تكون للوظيفة الدولية بداية تبدأ مع التعيين فأنها لها نهاية أيضاً وتنتهي الخدمة إما بالأستقالة أو وفقاً لشروط العقد المبرم بين الموظف والمنظمة الدولية، أو عندما تقتضي ضرورات العمل الغاء الوظيفة او عندما تبين ان عمل الموظف الدولي لم يكن مرضياً، أو اذا كانت ظروفه الصحية لا تسمح بالأستمرار في الخدمة في المنظمة، او عن طريق توقيع الجزاءات التأديبية التي يفرضها الأمين العام، والتي قد يكون من بينها الفصل أذا ما أرتكب الموظف الدولي مخالفة جسيمة.

أما عن الموظف العام فأن خدمته تنتهي أيضاً أما بالأستقالة او بالأحالة على التقاعد أو بالفصل اوبالغاء الوظيفة وكذلك بسبب ظروف الموظف الصحية.

مما يعني ان طرق انتهاء خدمة الموظف الدولي والموظف العام تتشابه وتتقارب الى حدٍ كبير.

ثالثاً: من حيث حياد الموظف الدولي والموظف العام:

من المباديء المهمة التي تحكم عمل الموظف الدولي مبدأ (الحياد بين الدول الأعضاء في المنظمة الدولية) ووفقاً لهذا المبدأ فان لا يجوز للموظف

محاباة أو تفضيل دولة من الدول الاعضاء في المنظمة الدولية على دولة أخرى، فعليه ان لا يميز في المعاملة وان يلتزم بمراعاة الحياد الدقيق والكامل بين كافة الدول الاعضاء في المنظمة الدولية، وان يعاملها جميعاً على قدم المساواة وألا يحابي دولة حتى لوكانت دولته التي ينتمي اليها بجنسيته على حساب دولة أخرى.

أما بالنسبة للموظف العام فأن هذا المبدأ غير موجود في قاموس الوظيفة العامة، بل عليه دائماً ان يسعى الى تنفيذ مصالح ورغبات دولته التي ينتمي اليها ورغبات الافراد في دولته، وأن كان عليه الالتزام بعدم التفرقة بين المواطنين المراجعين له ولأي سبب كان بل عليه ان يعاملهم على قدم المساواة وبدون أي تمييز أو تفرقة.

رابعاً: من حيث ولاء الموظف الدولي و الموظف العام:

ان الموظف الدولي يعمل تحت لواء المنظمة الدولية، اي انه يلتزم بخدمة المنظمة الدولية، وفقاً لما تصدره من تعليمات في أجهزتها المختلفة ومن رؤسائه الآخرين، ثم ان مقتضى مفهوم مبدأ لولاء للمنظمة الدولية التزام الموظف الدولي بتغليب مصلحة المنظمة الدولية على المصالح الفردية لسائرالدول حتى مصلحة دولته التي ينتمي أليها بجنسيته.

ومن مقتضى هذا المبدأ أن يعمل تحت أمر واشراف رئيسه الاداري والمتمثل بالأمين العام للمنظمة الدولية ووفقاً للوائح وقرارات المنظمة الدولية ونظامها القانوني الخاص.

أما الموظف العام فأنه يعمل بخدمة الدولة التي ينتمي اليها ويكون ولائه كله معقوداً لمصلحة دولته من خلال تغليبه لمصلحة دولته على كل المصالح الأخرى، حتى ان ذلك لم يكن بعيداً عن المشرع في أغلب الدول

ومنها العـراق عنـدما ذهـب الى وصـف الوظيفـة العامـة بـالتكليف الـوطني وبالأمانة وما الى ذلك من الأوصاف الأخرى.

ثم ان الموظف العام لاشك يعمل على أطاعة أوامر رؤسائه الأداريين عند تنفيذه الوظيفة وكذلك للقوانين والأنظمة والتعليمات الموجـودة في هـذا المجال.

خامساً: من حيث حقوق الموظف الدولي والموظف العام:

للموظف الدولي وللموظف العام جملة من الحقوق التي تنسـجم مـع أهمية الدور الذي يؤديه الموظف الدولي وكذلك الموظف العام وكما يأتي:

1- أول الحقوق التي يتمتع بها الموظف الدولي هو تقاضيه للراتـب (ومـا يتصل به من بدلات)، فالموظف الدولي يحصل على أجر مقابل تأديته للعمل ضمن أطار المنظمة الدولية.

وهذاالمقابل المالي الذي يحصل عليه الموظف الدولي يجب أن يتناسب مع الوظيفة الدولية التي يؤديها من جهة ومع كفالة مستوى معيشي لائـق بـه حاله حال أي موظف آخر.

أما الموظف العام فأنه هو الاخر لا يؤدي عمله بالمجـان وانمـا يحصـل على راتب مقابل أفناء حياته في خدمة الوظيفة العامة.

وكذلك يحصل على مخصصات أخرى مضافة للراتب كالمخصصـات العائلية (عن الزوجة والأولاد) ومخصصات منع مزاولة المهنـة والمخصصـات المحليـة ومخصصـات السـفر والايفـاد ومصـروفات النقـل وأجـور الأعمـال الأضافية وكذلك المكافآت التشجيعية ومخصصات التفرغ العلمي.

والمهم في الراتب ومـا يلحـق بـه أيضـاً أن يـوفر للشـخص مسـتوى معيشي مناسب له ولأسرته.

2- خضوع الموظف الدولي لنظام العلاوات السنوية والترفيع والمستمدة أغلب أحكامه من نظام العلاوات السنوية والترفيع الذي يخضع له الموظف العام وفقاً لمباديء القانون الاداري المقارن.

ولا شك في أهمية نظام العلاوات السنوية والترفيع خصوصاً للموظف العام لأنه (أي هذا النظام) يمثل الرافد والمغذي الحقيقي والمستمر للراتب، لذا نجد بأن الأهتمام بهذا النظام على صعيد الوظيفة العامة أكثر منه على صعيد الوظيفة الدولية.

3- يخضع الموظف الدولي لنظام التأمينات الأجتماعي (مثال ذلك صندوق المعاشات التقاعدية الخاص بمنظمة الأمم المتحدة) وكذلك يحصل الموظف الدولي في الغالب على مكافأة نهاية الخدمة أي عند انتهاء خدمته في المنظمة الدولية.

بينما الموظف العام يحصل على ميزة أساسية تمكنه من العيش بعد انتهاء خدمته في الوظيفة العامة وبعد ان أفنى زهرة شبابه في خدمة الدولة تتمثل تلك الميزة بالراتب التقاعدي الذي يحصل عليه الموظف، حتى أننا لا نجد اليوم دولة على العموم الا وكان فيها قانوناً خاصاً أو نظاماً معيناً لتقاعد الموظف العام.

4- يحكم الموظف الدولي نظام خاص للأجازات فلديه مثلاً الأجازة السنوية كما لديه الأجازات الخاصة أيضاً

ما الموظف العام فأن من أبرز حقوقه التي يتمتع بها الأجازات بأنواعها فمنها السنوية (الأعتيادية) ومنها أجازات الأعياد والعطل الرسمية والأجازات الطارئة والمرضية والدراسية ومنها أيضاً أجازة الولادة والأمومة وأجازة المصاحبة.

مما يلاحظ تنوع نظام الأجازات الذي يخضع له الموظف العام بصورة أكثر وضوحاً من نظام الأجازات الذي يخضع له الموظف الدولي لدى المنظمة الدولية.

ولا شك في أهمية نظام الأجازات للموظف الدولي وكذلك للموظف العام لان كليهما بشر ومعرض للتعب والأجهاد والمرض، لذا فالأجازة ضرورية يعود الموظف بعدها الى العمل مرتاح الذهن ومتفتح البال مما يساعده على التطور والأبداع في الوظيفة التي يؤديها دولية كانت أم وظيفة عامة على الصعيد الداخلي للدول.

5- فيما يتعلق بترقية الموظف الدولي فأن يخضع لنظام خاص في هذا المجال [1]، وهو مستمد في أغلب أحكام من نظام الترقية الخاص بالموظف العام داخل الدولة.

ولا شك في أهمية الترقية للموظف الدولي وللموظف العام بها يترقى الموظف في عمله وينتقل من درجة لأخرى ولا يظل جامداً في نفس المكان مما يقتل لديه حافز الأبداع ويشل حركته في العمل.

6- يتمتع الموظف الدولي بالحق في تشكيل هيئات تتولى الدفاع عن مصالحه، كالجمعيات والنقابات، فتوجد اليوم الكثير من النقابات الخاصة بموظفي بعض المنظمات الدولية.

---

[1] ان ترقية الموظف الدولي تتم أما بالأقدمية أو عن طريق الأختيار. وهذا ما تأكده وتنص عليه أغلب نظم ولوائح العمل في المنظمات الدولية.

ينظر مثلاً نص المادة 14/104 من لائحة موظفي الأمم المتحدة. وللأطلاع على المزيد من التفاصيل حول موضوع ترقية الموظف الدولي. ينظر: د. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف بالأسكندرية، 1974، ص349.

وهذا الحق أيضاً مقرر تماماً للموظف العام، أذ توجد هيئات ونقابات تدافع عن مصالحه عند تعرضه لأي اعتداء او مساس بتلك المصالح أو الحقوق التي يتمتع بها وفقاً للقانون.

7- أخيراً وفيما يتعلق بالحصول على بعض المزايا والمنافع المادية والمعنوية، نجد بأن من حق الموظف الدولي الحصول على بعض تلك المزايا والمنافع.

أما الموظف العام وبحكم صفته الوظيفية فأنه يحصل على الكثير من المزايا والمنافع لا يمكن للآخرين من غير الموظفين الحصول عليها أو الأستفادة منها مثل المكافآت التشجيعية وأعارة الخدمات والتمتع بالتفرغ العلمي وشمول الموظف بنظام التأمين الصحي والرعاية الصحية المجانية أو المنخفضة أو الاستفادة من خدمات النقل الحكومي وغيرها الكثير من المنافع والأمتيازات المادية والمعنوية الأخرى.

سادساً: من حيث واجبات الموظف الدولي والموظف العام:

أينما وجدت الحقوق توجد الى جنبها الألتزامات والواجبات لتشكل طرفي المعادلة المتوازنة، من هنا سننطلق في المقارنة بين واجبات الموظف الدولي وواجبات الموظف العام وكما يأتي:

1- يقع على عاتق الموظف الدولي العمل لحساب المنظمة الدولية فقط، لذا عليه التحلي بالنزاهة.

والحيدة والأستقلال في اداء وظيفته وتنفيذ التعليمات الصادرة من المنظمة دون الأستماع لأي.

توجيهات من جهة أخرى خصوصاً دولة المقر رغم ما تمنحه وتقرره له من مزايا وحصانات على أقليمها وكذلك تعليمات دولته التي ينتمي أليها بجنسيته. وأنما عليه تكريس كل جهوده لصالح وظيفته الدولية.

أمـا الموظـف العـام فـلا شـك ان عليـه التمتـع بالنزاهـة والحيـدة والأستقلال في العمل من جهة، ألا أنه ومن جهة أخرى عليه ان يعمل تحت توجيهات وأشراف دولته التي ينتمي أليها ونظامها القانوني الخاص بالوظيفة العامة.

2- على الموظف الدولي الأمتناع عن أي تصرف من شأنه المساس بكرامة الوظيفة الدولية، كظهوره في حالة سكر في مكان عام أوما الى ذلك من قيامه ببعض الأمور غير الأخلاقية.

أما الموظف العام فـأن مـن بـين أهـم واجباتـه المحافظـة علـى كرامـة الوظيفة العامة والأبتعاد عن كل ما مـن شـأنه المسـاس بـالأحترام والتقـدير اللازمين لها، ويستوي في ذلك ان كان الأمر أثناء اداء الوظيفة أو حتى خارج أوقـات الـدوام الرسمـي [1]، لأن الوظيفـة العامـة وبأختصـار تمثـل الدولـة بأعتبارها صاحبة السيادة والسلطان.

3- ان الموظف الدولي لـيس مـن صـميم عملـه القيـام بفـرض الرسـوم والضرائب على الغير، لأن المنظمات الدولية أساسًا وكقاعدة عامة لا يجوز لها ان تفرض رسوم وضرائب على الغير.

أما الموظف العام فأن من أبرزالواجبات الملقاة على عاتقه أمتناعه عن كل ما من شأنه أن يقود أو يـؤدي الى فـرض ضـرائب أو جبايـة رسـوم مـن المواطنين أو من غيرهم من دون أساس قـانوني، حتـى ان ذلـك يعـد جريمـة معاقباً عليها وفقاً للقانون العقوبات.

---

[1] ينظر مثلاً نص المادة (4/ ثامناً) من قانون أنظباط موظفي الدولة العراقي رقم 14 لسنة 1991 المعدل، جدير بالذكر ان المشرع العراقي خصص في هذا القانون فصل كامل هو الفصل الثاني لواجبات الموظف العام.

4- من واجبات الموظف الدولي التزامه بالسرية والكتمان في جميع الشؤون المتعلقة بعمله الرسمي، وألا يبلغ أي شخص بأية معلومات غير معلنة كان قد تعرف عليها بحكم وظيفته، وألا يستغل مثل هذه المعلومات لمصلحته الشخصية.

أما الموظف العام فعليه كتمان المعلومات والوثائق التي أطلع عليها بحكم وظيفته أو أثناء ذلك، أذا كانت تلك المعلومات سرية بطبيعتها، أو الخوف من ان أفشائها يؤدي الى الحاق ضرر بالدولة أو الأشخاص، وكذلك في حالة صدور أمر من رئيسه بضرورة كتمانها، وهذا الواجب يبقى مستمراً حتى بعد أنتهاء الوظيفة، كما ان على الموظف عدم الأحتفاظ بوثائق رسمية سرية بعد أحالته على التقاعد أو أنتهاء خدمته بأي سبب من الأسباب [1].

وعليه الأمتناع أيضاً عن أستغلال الوظيفة ونفوذها بهدف تحقيق منفعه أو ربح شخصي سواء أكان له أم لغيره [2].

وهذا يدل على تشابه هذا الواجب الملقى على عاتق الموظف الدولي وعلى الموظف العام بصورة أكثر وضوحاً وتشديداً.

5- من الواجبات المفروضة على عاتق الموظف الدولي عدم قبوله أو شغله لأي منصب أو وظيفة تتعارض مع مقتضيات الوظيفة الدولية وطبيعتها، كأن يقبل بمنصب سياسي مثلاً.

أما بالنسبة للموظف العام فأن من الواجب عليه عدم الجمع بين وظيفتين بصفة اصلة أو بينها وبين أي عمل آخر وكذلك مزاولة الأعمال التجارية ألا بموجب أحكام القانون [3].

---

[1] ينظر نص المادة (4/ سابعاً) من قانون أنظباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

[2] ينظر نص المادة (4/ تاسعاً) من القانون السابق ذكره.

[3] ينظر نص المادة (5 / أولاً و ثانياً) من القانون السابق ذكره أيضاً.

6- على الموظف الدولي في عمله أن يمثل المنظمة الدولية خير تمثيل وان يحافظ على سمعة ومكانة تلك الوظيفة.

أما الموظف العام فعليه أن يعمل دائماً على تحسين صورة العلاقة التي تربط بين المواطن وبين الدولة التي ينتمي أليها.

7- ان واجبات الموظف العام بعضها توجب منه القيام بعمل والبعض الآخر تحتم عليه الأمتناع عن أمر أو عمل معين.

وهذا التقسيم مأخوذ تماماً من تقسيمات فقه القانون الاداري لواجبات الموظف العام، أذ أنهم يقسمونها الى واجبات أيجابية تحتم عليه القيام بعمل معين وواجبات سلبية تفرض عليه الأمتناع عن القيام بعمل معين.

8- ان واجبات الموظف الدولي جميعها تقريباً – المنصوص عليه وغير المنصوص عليه – نابعة من صميم علاقة التبعية التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة الدولية، فرابطة العمل الدولي تتسم برباط الولاء وخضوع الموظف الدولي والمستخدمين لرووؤسائهم المباشرين.

وتعد هذه العلاقة ضرورية ومهمة جداً على أساسها تقوم الوظيفة الدولية، وهي تشبه الى حد كبير علاقة التبعية التي تربط بين العامل وصاحب العمل وأن أختلفت من حيث الطبيعة ألا انها تتشابه معها من حيث المضمون، وهذه العلاقة تعود الى وجود جانب عقدي يحكم عمل الموظف الدولي.

أما عن واجبات الموظف العام فأنها تنبع من مركزه القانوني والتنظيمي الذي هو فيه، لذا نجد بأن رابطة التبعية تغيب عن العلاقة التي توجد بين الموظف العام وبين الدولة، وذلك بسبب غياب الجانب العقدي عن المركز التنظيمي الذي يحكم علاقة الموظف العام بالدولة.

سابعاً: من حيث مزايا وحصانات الموظف الدولي والموظف العام:

يمكن القول ان المزايا والحصانات قد تقررت على المستوى الدولي، لذلك فهي تكون للموظف الدولي أكثر مما تكون لصالح الموظف العام، وهذا ما يقوم بتوضيحه التفصيل الآتي:

1- من أهم مزايا وحصانات الموظف الدولي ألتزام الدول الأعضاء وغير الأعضاء بأحترام صفة الموظف الدولية وعدم المساس بها أو محاولة التأثير على الموظف الدولي بأي شكل من الأشكال [1].

أما الموظف العام فعلى جميع مواطني الدولة أحترام صفة الموظف العامة وعدم المساس بها ولأنه يمثل الدولة فأن هذه الميزة نجدها سلاح ذوحدين فتارة نجد بعض قوانين العقوبات ومنها العراقي تشدد عقوبة المتهم أذا ما قام به ضد موظف عام اثناء خدمته أو بسبب ذلك، وفي أحيان أخرى تجعل صفة الموظف العام سبباً لتشديد العقوبة أذا ما أرتكب الموظف العام جريمة تتنافى مع أخلاق وقواعد الوظيفة، بل ان هناك جرائم يكون الفاعل فيها هو الموظف العام دون غيره كالرشوة والأختلاس وخيانة الأمانة وغيرها من الجرائم الأخرى [2].

---

[1] ينظر مثلاً نص المادة (100/ 2) من ميثاق الأمم المتحدة.

[2] ينظر مثلاً نصوص المواد (307 – 314) الخاصة بجريمة الرشوة والمواد من (315 – 321) والخاصة بالأختلاس من قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 المعدل.

2- يتمتع الموظف الدولي بالحصانة الشخصية والتي تعني عدم جواز القبض عليه أو حجزه أو حجز أمتعته الشخصية.

وهي ميزة لا نجدها بالنسبة للموظف العام، وان كانت بعض دوائر الدولة لا تجيز حجز الموظف التابع لها أو القبض عليه ألا بعد الحصول على موافقتها أو على أذنٍ منها.

3- أن الموظف الدولي يتمتع بالحصانة القضائية والمقصود بها عدم خضوع الموظف الدولي في المنظمات الدولية للقضاء الوطني (جنائياً كان أم مدنياً أم حتى أدارياً) فيما يتعلق بما يصدر عنه من أعمال تتصل بمهمته الرسمية، وهذه الحصانة تظل بعد انتهاء صفة الموظف الدولي التمثيلية عما صدر منه من أقوال وأفعال بصفته الرسمية أو بسبب تلك الصفة.

وهي مزية قلما نلحظها في الوظائف العامة في الداخل أذ أن الموظف العام يخضع للقضاء بكل أنواعه حالة حال أي مواطن آخر، اللهم ألا في بعض الوظائف الخاصة والمهمة مثل كونه نائباً في البرلمان داخل دولة من الدول.

4- يعفى الموظف الدولي من الضرائب المحلية التي تفرضها دولة المقر كضريبة المطار والطرق، وكذلك تعفى المبالغ المالية التي يحصل عليها الموظف في صورة مرتب أو مكافآة من الضرائب التي تفرضها دولة المقر أو حتى من ضرائب الدولة التي ينتمي أليها الموظف الدولي.

بينما يخضع راتب الموظف العام للضريبة في دولته حاله حال أي مواطن آخر و ان كان قد يتمتع هنا ببعض التخفيضات أو ببعض الأعفاءات

مثل أعفاء التوقيفات التقاعدية من ضريبة الدخل، كما هو الحال في القانون العراقي [1]، أو اعفاء نسبة معينة من الراتب من ضريبة الدخل وهكذا.

5- تتولى المنظمة الدولية القيام بحماية موظفيها عند تعرضهم لأخطار وأضرار أثناء تأدية وظائفهم في المنظمة الدولية أو بسببها وهذا ما يوفر ضمانة ومزية لأستقلال الموظف الدولي تجاه الجميع، وخير دليل على ذلك ما قامت به الأمم المتحدة في قضية مقتل وسيطها في فلسطين (الكونت برنادوت)، حتى انها أطلقت عليها تسمية (الحماية الوظيفية) بسبب كونها مقررة بسبب الوظيفة الدولية التي يقوم بها الموظف الدولي لصالح المنظمة الدولية.

أما الموظف العام فيمكن له ان يستفيد من نظام الحماية الدبلوماسية الذي تقوم به دولته لكل رعاياها والمستند ليس على أساس رابطة الوظيفة العامة وانما على أساس رابطة الجنسية التي يحملها مواطينها.

وأن كانت الدول تحرص دائماً على حماية موظفيها وحفظ ماءوجههم من الأهانة أثناء العمل أو بسببه من خلال أعتبار ذلك جريمة يعاقب عليها القانون بعقوبة مشددة.

6- يتمتع الموظف الدولي ببعض المزايا والحصانات التي يتمتع بها أعضاء البعثات الدبلوماسية من أمكانية تحويل العملة وعدم الخضوع للأجراءات الخاصة بتسجيل الأجانب وقيود الاقامة والهجرة، كما انه يعفى من أداء الخدمة الوطنية أو تؤجل بالنسبة له على أقل تقدير بحسب الاتفاق بين المنظمة الدولية والدولة المعنية.بينما تختفي تقريباً أغلب تلك المزايا والحصانات في حالة الموظف العام، أذ أنه لا يتمتع بها ولا تكون مقررة له بسبب طبيعة وظيفته وأختلافها عن طبيعة الوظيفة الدولية.

---

[1] ينظر قانون ضريبة الدخل العراقي رقم 113 لسنة 1982 المعدل.

7- من الثابت اليوم للموظف الدولي تمتعه هو وزوجه ومن يعيله من أفراد أسرته بحق أو مزية العودة الى دياره في حالة الأزمات الدولية خصوصاً. وتلك مزية لا نجد لها مجالاً للتطبيق في حالة الموظف العام.

8- للموظف الدولي مزية أستعمال تصاريح أو تذاكر المرور، التي تثبت صفة الموظف ومهمته الرسمية و تبين ضرورة تقديم التسهيلات الممكنة له، كما أنها تستعمل للسفر وهي تشبه بذلك جوازات السفر العادية. أما الموظف العام فأن هذه الميزة غير مقررة له، ولا يوجد أمامه من سبيل في حالة السفر ألا بأستخدام جواز السفر.

9- يتمتع الموظف الدولي بحماية أدارية وأخرى قضائية، تتمثل الأدارية بحقه في التظلم الاداري أمام الأمين العام وكذلك أمام اللجان الخاصة بذلك، وأما الحماية القضائية فتوفرها له المحاكم الادارية الدولية والتي تكون ما يشبه القضاء الاداري الدولي، مما يعني ضرورة سماع وجهة نظر الموظف الدولي قبل أتخاذ أي اجراء ضده. ومن أمثلة تلك المحاكم المحكمة الأدارية للأمم المتحدة.

أما في حالة الموظف العام فنجد ان هذه الميزة متوفرة بشكل أكبر وأكثر وضوحاً فللموظف حق التظلم الأداري، كما أن له حق اللجوء الى القضاء الاداري للمطالبة بألغاء أي قرار يصدر بحقه يجده مخالفاً للقانون أو بالتعويض عما سببه له من أضرار مختلفة.

وفي مجال تأديب الموظف العام هناك الكثير من القواعد التي تحكم هذه المسألة منها ضرورة اتاحة الفرص للموظف للدفاع عن نفسه والتحقيق معه كتابة وعدم جواز معاقبته مرتين عن فعل واحد وكذلك تسبيب قرارات فرض العقوبة أي ذكر السبب الذي دفع الى أيقاع العقوبة وكذلك ملائمة العقوبة لجسامة الفعل المرتكب وغيرها من القواعد الأخرى الكثير.

10- أخيراً فأن الحكم الصادر من المحاكم الأدارية الدولية يتمتع بقوة الشيء المقضي به أو المحكوم فيه خصوصاً في مواجهة المنظمة الدولية التي يتبعها الموظف الدولي، مما يعني عدم أستطاعة المنظمة الدولية التحلل من تنفيذ تلك الأحكام الصادرة من المحاكم الأدارية الدولية بأي حال من الأحوال.

وهذا بالنسبة للموظف العام موجود ومقرر عند صدور حكم لصالحه تجاه جهة الادارة فعليها الألتزام بتنفيذ ما ورد في الحكم الذي صدر من القضاء الأداري تجاه الأدارة التي يتبعها.

خصوصاً مع معرفة ان قاعدة (قوة الشيء المقضي به) مأخوذة تماماً من القضاء الأداري داخل الدولة.

المبحث الرابع: المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث المسؤولية:

تختلف مسؤولية الموظف الدولي عن مسؤولية الموظف العام بالنظر لأختلاف طبيعة كل وظيفة عن الوظيفة الأخرى، وهذا ما نحاول الوقوف عنده في التفصيل الآتي:

أولاً: من حيث قاعدة حيث تكون السلطة تكون المسؤولية:

فالموظف الدولي الذي يمارس سلطات وصلاحيات واسعة كالأمين العام حتماً تكون مسؤوليته أكثر من مسؤولية الموظفين الآخرين الذين يتمتعون بصلاحيات وسلطات أقل من صلاحيات الأمين العام للمنظمة الدولية.

أما بالنسبة للموظف العام فهو أيضاً محكوم بالقاعدة السابقة (تلازم السلطة والمسؤولية) فأي موظف عام يتمتع بصلاحيات وسلطات أكبر من غيره فأنه وبنفس المنطق يتحمل المسؤولية بشكل أكبر وأكثر من غيره ممن تقل

صلاحياتهم وسلطاتهم، مما يعني أن منح السلطة لتحقيق هدف معين يستتبع إسناد المسؤولية عن أنجاز هذا الهدف.

ثانياً: من حيث أرتباط المسؤولية بالتدرج الوظيفي:

فالموظف الدولي في المنظمة الدولية لا يكون على درجة واحدة وانما تتفاوت درجاتهم من الأدنى الى أن تصل قمة الهرم في المنظمة الدولية والذي عادة ما يكون الأمين العام للمنظمة، فالمسؤولية تكون محدودة في الأدنى وتزداد كلما أرتفعنا صعوداً ضمن السلم الهرمي.

أما في أطار الوظيفة العامة فأننا نجد بأن الموظف العام ومسؤوليته تكون مرتبطة تماماً بمبدأ التدرج الوظيفي والذي يعني تنظيم وترتيب السلطات الأدارية من أعلى الى أسفل ويكون ذلك على شكل هرم، ومن ثم وعلى أساس ترتيب السلطات يتم توزيع وترتيب المسؤوليات والواجبات الوظيفية المختلفة على الموظفين في الأدارات المختلفة.

ولذلك فأننا نجد تناسباً طردياً بين موقع الموظف في الهرم الوظيفي وبين السلطات والمسؤوليات، وهذا يعني أنه كلما أحتل موقعاً أعلى في الهرم كلما تضاعفت وتعددت سلطاته وزادت مسؤولية الموظف العام.

ثالثاً: من حيث الطاعة الواجبة للرئيس من قبل الموظف الدولي والموظف العام والمسؤولية المترتبة على عدم الطاعة:

من الواضح بأن على الموظف الدولي أطاعة رئيسه الأعلى داخل أجهزة المنظمة الدولية وألا كان عمله غير صحيح وغير متفق مع ميثاق المنظمة ولوائحها وقراراتها المختلفة.

أما بالنسبة عن الموظف العام فمن المسلم به أن السلطة الرئاسية تتضمن حق الرئيس الأداري في توجيه مرؤوسيه وأصدار التعليمات والأوامر والنواهي أليهم بصدد الأعمال التي يقوموا بها وعلى المرؤسين واجب الطاعة والأحترام لتلك الأوامر والنواهي والتعليمات التي تصدر من الرئيس كقاعدة عامة خصوصاً أذا ما كانت تلك التعليمات والأوامر والنواهي مشروعة أي متفقة مع القانون.

أما أذا كانت مخالفة للقانون فحتى يعفى الموظف العام من المسؤولية يجب عليه أثبات أن أرتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب صدر من رئيسه بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة، مما ينقل عبء المسؤولية الى مصدر الأمر (الرئيس) وحده، أذ أن المسؤولية المدنية هنا لا تترتب على الموظف (المرؤوس) ألا عن خطئه الشخصي.

أما من حيث مسؤولية المرؤوس الجنائية عن تنفيذ الأوامر غير المشروعة (غير المتفقة مع القانون) فأنها لا تنتفي عن الموظف ألا عند أثباته بأنه قد أرتكب الفعل ولكن بعد التثبت والتحري وأعتقاده بمشروعية الأمر، وأن هذا الأعتقاد كان مبنياً على أسباب معقولة.

رابعاً: من حيث أنواع المسؤولية للموظف الدولي والموظف العام:

أن مخالفة الموظف لواجبات وظيفته تعد خطأً من شأنه إثارة المسؤولية المسلكية للموظف دولياً كان أم عاماً، لكن الصورة أوضح في حالة الموظف العام، أذ أن هذا الخطأ أضافة لأثارته للمسؤولية المسلكية أو الوظيفية والتي يستحق عنها عقوبة تأديبية، فأنه يؤدي أضافة الى ذلك الى أثارة نوعين آخرين من المسؤولية هما: المسؤولية الجزائية وذلك في كثير من الجرائم كالأختلاس والرشوة والتزوير والتي يستحق عنها عقوبة جزائية أضافة للعقاب التأديبي.

وكذلك المسؤولية المدنية المترتبة عن الخطأ المسلكي، في حالة ما أذا تسبب الخطأ أو نتج عنه ضرراً للأدارة أو للأفراد، وهنا أذا ما كان الخطأ شخصياً تحمل الموظف التعويض عنه أما أذا كان الخطأ مرفقياً فأنه لا يتحمل أية مسؤولية ولا يترتب عليه التعويض لمن أصابة هذا الضرر المرفقي [1]، لذا فالموظف العام لا يتحمل المسؤولية المدنية (أي التعويض) ألا عن الخطأ الشخصي.

خامساً: من حيث الخضوع للقضاء:

أن الموظف الدولي يتمتع بحصانة تجاه جميع أنواع القضاء الوطني (العادي والجنائي والأداري) حتى في حالة ثبوت المسؤولية بحقه بمختلف أنواعها، فلا يمكن خضوعه أو مثوله أمام القضاء الوطني لأي دولة من الدول حتى لقضاء دولته التي ينتمي أليه [2]، ولكنه قد يخضع لقضاء المحاكم الأدارية التي قد تنشأها المنظمات الدولية.

لكن من المهم هنا أن نذكر بأن تلك الحصانة قد ترفع وتزال عن الموظف الدولي في حالة وقوفها عقبة أمام أثبات الحق وتحقيق العدالة.

---

[1] أن نظرية مسؤولية الموظف الدولي عن خطأه الشخصي وعدم المسؤولية عن الخطأ المرفقي أخذ يتردد صداها على صعيد الوظيفة الدولية، فلا يسأل ألا عن الأول ولكنه لا يسأل عن الخطأ المرفقي الحاصل بسبب أهمال وتقصير المنظمة الدولية. ينظر: د. رجب عبد المنعم متولي، المصدر السابق، ص79- 102.

[2] وهذا الموقف لا تتفق معه الشريعة الأسلامية الغراء أذ أنها تختلف فيه مع القانون الوضعي (القانون الدولي العام)، حيث ان المستأمن والسفير في الشريعة الأسلامية يسأل كل منهما مدنياً وجنائياً عن الأعمال التي يرتكبانها في بلاد أو دولة الأسلام، مما يعني خضوعه للقضاء الأسلامي بأنواعه المختلفة.

كما أن الموظف الدولي يخضع للنظام الخاص الذي حدد السلطات المختصة بتأديب الموظف الدولي وكذلك بين الجزاءات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف الدولي.

ينظر: د. علي مقبول، الحصانات الدبلوماسية والقنصلية والمعاهدات في الفقه الأسلامي والقانون الدولي – دراسة مقارنة –، الطبعة الأولى، مركز الجزيرة العربية للدراسات والبحوث، صنعاء، رمضان 1421 هجري – ديسمبر 2000 م، ص58.

أما بالنسبة للموظف العام فأنه لا يفلت من رقابة جميع أنواع القضاء في الداخل وبحسب المسؤولية التي تثور بصدده فيمكن أن يخضع للقضاء العادي (المدني) أذا ما ترتب عليه المسؤولية المدنية، ويمكن أن يخضع للقضاء الجنائي أذا ما شكل فعله جريمة جزائية معاقب عليها قانوناً، ثم أنه يخضع لرقابة قضائه المختص والمتمثل بالقضاء الأداري والذي يختص كما نعلم بمراقبة جميع الأوجه المتعلقة بالوظيفة العامة.

سادساً: من حيث الخضوع للقانون:

ان الموظف الدولي لا يخضع لأي قانون داخلي، فوضعه القانوني يتم تحديده من خلال العقد المبرم مع المنظمة الدولية وضمن أطار النظم واللوائح المطبقة داخل المنظمة الدولية.

حتى صار راسخاً لدى الجميع بأن علاقة الموظف الدولي بالمنظمة الدولية لا تخضع لقانون وطني معين.

أما بالنسبة للموظف العام فالأمر على عكس ذلك، أذ يجب على الموظف العام أن يلتزم حدود القانون، بل عليه أن يعمل ويسهر على القيام بتنفيذ القوانين وأن يؤدي الوظيفة العامة وفقاً للقواعد القانونية النافذة داخل الدولة والأنظمة والتعليمات الخاصة بهذا الشأن.

سابعاً: من حيث أنصراف أثر تصرفات الموظف الدولي والموظف العام:

ان نظام الوظيفة الدولية يقتضي ان يقوم الموظف الدولي بالأعمال بأسم ولحساب المنظمة التي يعمل فيها وآثار هذه التصرفات تنصرف الى المنظمة الدولية.

أما الموظف العام فقد لاحظنا أن الأمر يختلف بأختلاف نوع الخطأ الذي يرتكبه فآثار التصرف أو الخطأ الشخصي تسري عليه، بينما لا تنصرف

اليه آثار الخطأ المرفقي بل أنها تعود الى الدائرة أو المرفق الذي يعمل فيه الموظف العام.

ثامناً: من حيث العقوبات التي تفرض على الموظف الدولي والموظف العام:

أن أبرز العقوبات التي يمكن فرضها على الموظف الدولي عند أرتكابه لمخالفة أو خطأ هي التحذير الشفوي والتحذير الكتابي والتأديب أو اللوم المكتوب والوقف عن العمل والطرد من الوظيفة [1].

أما عن الموظف العام فأنه يخضع لعقوبات عدة عند مخالفته للقانون أو أرتكابه لخطأ، ففي العراق مثلاً يخضع الموظف العام للعقوبات الآتية: لفت النظر، الأنذار، قطع الراتب، التوبيخ، أنقاص الراتب، تنزيل الدرجة، الفصل والعزل [2].

مما يعني أختلاف العقوبات التي تفرض على الموظف الدولي عن العقوبات التي تفرض على الموظف العام من حيث التسمية وكذلك من حيث الآثار المترتبة عليها.

بهذا نكون – وبكل تواضع – قد تناولنا أهم أوجه المقارنة بين الموظف الدولي وبين الموظف العام، وقد يكون الغير – مشكوراً – قد سبقنا الى بعض أوجه المقارنة لكننا هنا حاولنا بيان الأسس اللازمة للتفرقة بين نظامي الوظيفة الدولية والوظيفة العامة وتوضيح تلك الأسس وتكملتها وبما يعزز أهمية ومكانة الدور الذي يلعبه كل من الموظف الدولي والموظف العام وأن أختلف نطاق ومحل وبيئة عمل كل منهما.

---

[1] د رجب عبدالمنعم متولي، المصدر السابق، ص107- 108.

[2] ينظر: قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل كما ينظر في تلك العقوبات: د. ماهر صالح علاوي الجبوري، المصدر السابق، ص 123- 124.

الخاتمة

الموظف العام والموظف الدولي

(نظرة مستقبلية)

أتضح لنا من خلال مسيرتنا البحثية المتواضعة والتي أختارت لها ثلاث طرق (فصول) بأن نظامي الوظيفة العامة والوظيفة الدولية من أهم النظم التي لاقت أهتماماً غير قليل على صعيد فقه القانون العام.

هذه الحقيقة ألقت بظلالها على من يقوم بهاتين الوظيفتين (الموظف العام والموظف الدولي) فالأول يعد واحداً من أهم مواضيع القانون الأداري التي أنبرت لها كثير من أقلام كتاب القانون الإداري للوقوف عند هذا النظام وبيان أهم جوانبه وأحكامه المختلفة.

أما الثاني (الموظف الدولي) فأنه أخذت أهميته تتزايد بتزايد وأتساع وضرورة النشاط الذي يقوم به مما جذب اليه أهتمام كتاب القانون الدولي العام عموماً ومن تخصص بالمنظمات الدولية على وجه الخصوص.

من هذه الحقيقة أذن أنطلقنا في بحث هذا الموضوع تلك الحقيقة التي تتمثل بعدم وجود الأدارة في الداخل والمنظمة في الخارج مالم يحرك سكونها العنصر البشري، (موظفاً عاماً كان أم دولياً) وقد وجدنا هذه الحقيقة ماثلة عند بيان المقارنة والتمييز بين النظامين المذكورين.

وفي الختام وبعد أن حططنا رحالنا (بعون الله تعالى وفضله) حقيق علينا أن نقف لبيان أهم النتائج والأستنتاجات التي توصلنا أليها في بحثنا، وذكر بعض المقترحات حول الموضوع، ومن ثم توجيه بعض الأسئلة لمن يرغب مستقبلاً بالخوض في مثل هكذا موضوع، وذلك وفق التفصيل الآتي:

أولاً: النتائج أو الأستنتاجات:

1- كثرة التعريفات التي قيلت للموظف العام تدل على أهمية هذا الموضوع بالنسبة للأدارة وللقانون الأداري، لكن هنا يلاحظ أن هذا التعريفات (فقهية، تشريعية، وقضائية) كلها متفقة ومجمعة على أهم عناصر الموظف العام وأن أختلفت في صيغة التعريف.

2- بالنسبة لشروط الوظيفة العامة يلاحظ أتفاق أغلب القوانين المقارنة تقريباً في هذه الشروط، فهناك شروط عامة لجميع الوظائف، ثم أن بعض الوظائف قد تحتاج لبعض الشروط الخاصة، لكن هذه الأخيرة يجب أن تتسم بالموضوعية والشمول، خوفاً وطمعاً بعدم المساس بمبدأ مساواة الجميع أمام القانون عموماً، وفي تولي الوظائف العامة خصوصاً.

3- ليس غريباً القول بتمتع الموظف العام ببعض الحقوق والأمتيازات والضمانات التى لايتمتع بها الفرد العادي ممن لايعمل لدى الدولة ولاتربطه بها رابطة وظيفية، وكل ذلك بسبب وجود العلاقة التنظيمية للمركز القانوني بين الموظف العام والدولة.

4- أن واجبات الموظف العام ذات طبيعة مختلفة بعضها يوجب القيام بعمل (أيجابية) وبعضها الآخريوجب الأمتناع عن القيام بعمل (سلبية) مما يفرض على المشرع واجباً في قوانين الوظيفة العامة وأنضباطها يتمثل بتسجيل الواجبات والمحظورات في صلب هذه القوانين.

5- عند الوقوف عند سلطات الموظف العام ومسؤوليته تظهر لنا قاعدة جلية تتمثل بالتناسب الطردي بين مكان الموظف في الهرم الوظيفي وبين السلطة والمسؤولية فكلما علا في الهرم زادت سلطته ومن ثم مسؤوليته، وهذه قاعدة نراها صالحة للتطبيق في كل زمان ومكان وفي كل نوع من أنواع الوظيفة داخلية كانت أم دولية، لأنها تعود بجذورها قاعدة باتت

اليوم مبدءاً من المباديء العامة للقانون ألا وهي (حيث تكون السلطة تكون المسؤولية).

6- أن أخلال الموظف بواجباته المحددة قانوناً، ذو طبيعة خاصة تتمثل في أنه قد يثير أكثر من نوع واحد من المسؤولية، فأذا كان فعل الفرد العادي قد يثير المسؤولية الجنائية والمدنية (التعويض) أحياناً، فأن فعل الموظف العام أضافة لذلك قد يثير مسؤولية ثالثة ألا وهي المسؤولية التأديبية أو كما يسميها البعض بالمسؤولية المسلكية.

7- أن تعريف الموظف الدولي كان موضوع خلاف وجدال زمن طويل حتى شمرت عن سواعدها (محكمة العدل الدولية) أعلى جهة قضائية دولية في تلك الفترة واضعة تعريفاً يجمع عناصر الموظف الدولي مما يشكل أساساً مشتركاً ينطلق منه لتعريف هذا الموضوع، وهذا يدل لنا على أهمية هذا التعريف.

8- على صعيد الوظيفة الدولية لاحرج في أستعمال مصطلحين هما (الموظف الدولي والعامل الدولي) بينما داخلياً لايجوز ذلك لأن لكل واحد منهما نظام خاص، وليس أدل على ذلك من وجود قانون خاص لكل واحد منهما على الصعيد الداخلي.

9- يمكن القول أن مرد خضوع الموظف الدولي وتحديد حقوقه و واجباته الى مايسمى مجازاً بقانون المنظمات الدولية الذي أخذت أهميته تتزايد بأتساع أهمية وضرورة نشاط المنظمات الدولية، سيما أنها تعمل لخدمة الجماعة الدولية والمجتمع الدولي.

10- أن تمتع الموظف الدولي بالمزايا والحصانات، قد يكون بصفة مطلقة، على أساس أنها تمنح له بغض النظر عن الجنسية، وقد يكون بصفة مقيدة، على أساس عدم تجاوز حدود الوظيفة الدولية وكذلك عدم أعاقة تحقيق

العدالة عند أرتكابه لجرم معين، وبصفة موضوعية و وظيفية علـى أسـاس أنها لا تمنح لشخصه وأنما لأنه موظفاً دولياً.

11- للمنظمة الدولية عناصر أو شروط قيام مـن (رضـائية، وأرادة ذاتيـه، ودولية، وأستمرارية) نراها تترك بعض الآثار على الموظف الـدولي، فهـو يجب أن يراعي صفته الدولية وعلى الـدول أن تحـترم هـذه الصـفة، وهـو يجب أن يقوم بعمله بصـورة مسـتمرة وليسـت طارئـة أو مؤقتـة وهكـذا، ترديداً لقاعدة ما يشترط في الكل ليس بظلمٍ أن يشترط في الجزء، وكـذلك بالنسبة لوجود الميثاق الذي لاتقوم للمنظمة الدولية بدونه قيامة ولايعرف الموظف الدولي ماله وماعليه.

12- يـوم أن قررنـا ان الموظـف الـدولي والعامـل الـدولي - كمفهـوم لدراستنا - سواء، ألا أن النظام القانوني الخاص بكل منهمـا قـد يختلـف فالأول نظامه القانوني الخاص أشمل وأدق بينما الثاني يرجع في أمـره الى المباديء العامة في قانون المنظمات الدولية.

13- بعد أن كان الموظف الدولي يتمتع بالحماية الدبلوماسية الدوليـة يـوم أن كان فرداً عادياً، فبمجرد أتشاحه بوشاح الوظيفة الدوليـة فأنـه يسـتفيد من نظام الحماية الوظيفية، والفرق واضح بين الأثنين، فبينما ترتكز الأولى على الجنسية تقوم الثانية على رابطة الوظيفة.

14- أن المزايا والحصانات التي تقرر للمنظمـة الدوليـة تجعلـها بمنـأى مـن الخضوع للقضاء الوطني ألا إذا قبلت بذلك بارادتها ورغبتها، لكن ومـن جهة اخرى وحتى لايعدم الموظف الوسيلة التي تعيد له حقه الى نصابه نجد بأن أغلب المنظمات الدولية توجد جهات للطعـن إداريـة كانـت لا وبـل حتى قضائية مقتبسة من القضاء الاداري الداخلي الكثير الكثير.

15- أن الحكم الصادر من "القضاء الأداري الدولي" يزداد أهمية وأثراً اذا ما علمنا بأنه يتمتع ب "قوة الشيء المقضي به" مما يجعل المنظمة مرغمة في تنفيذ هذا الحكم وعدم التنصل منه أو عدم تنفيذه.

16- تتسم الوظيفة الدولية ومن ثم عمل الموظف الدولي بالمرونة، وذلك يعود بالأساس الى أن الرابطة بين الموظف والمنظمة الدولية لها صفة مزدوجة عقدية وتنظيمية، فأذا كانت الأولى يحكمها "مبدأ العقد شريعة العاقدين" فأن الثانية يمكن تعديلها في أي وقت عندما ينادي لذلك منادي صالح الوظيفة والمنظمة الدولية.

17- وحتى لايخضع الوضع القانوني للموظف الدولي لأية رغبة أوتحكم من جانب الدولي - خصوصاً الكبرى منها - فأن هذا الوضع أوتلك الرابطة تمتاز بعدم الخضوع لأي قانون وطني.

18- أن واجبات الموظف الدولي تنبع من نصوص المواثيق والأتفاقيات واللوائح والنظم الداخلية وما تعارفت عليه المنظمات الدولية، لكنها قبل ذلك ترتوي من رابطة التبعية التي تربط بين الموظف وبين المنظمة الدولية.

19- من يعترض على الأمتيازات والحصانات المقررة للموظف الدولي يجد رداً على اعتراضه بالقول بأنها " أي تلك المزايا والحصانات" تعد وسيلة قانوينة أصيلة ترتبط بصورة وثيقة بنظام المنظمة الدولية وبنشاطها الممارس في خدمة المجتمع الدولي وفي آراضي دول أخرى، ومن ثم فأن هذا النشاط لايخضع لسلطة تلك الدول وأن مورس ذلك النشاط عليها.

20- لايتمتع الموظف الدولي بالمزايا والحصانات ألا للفئة التي ينتمي إليها ودرجته، مما يشكل علامة فارقة بينه وبين من يتمتع بالأمتيازات الدبلوماسية التي تمنح بغض النظر عن الدرجة أو الفئة الوظيفية.

21- وأبتناءً على ماسبق فأن الموظف الدولي له وضع قانوني أوسع ماهو مقرر للمواطن العادي لكنه لايعادل مركز الدبلوماسي، بل أنه وضعه فوق الوسط بين الأثنين فهو بعيد عن الأول وقريب من الثاني لكنه لايصل اليه.

22- أن المقارنة بين النظام الوظيفة العامة والوظيفة الدولية أو بين الموظف العام والموظف الدولي ليس بالأمر السهل، لأن تلك المقارنة وذلك التمييز لايركن الى أساس أو معيار واحد وأنما تتعدد الأسس والمعايير في هذا المجال وذلك بتعدد جوانب هذين النظامين أولاً، ولأن الموظف الدولي يستمد أغلب أحكامه من الموظف العام ومما هو موجود على صعيد القانون الأداري ثانياً.

ثانياً: التوصيات والمقترحات:

1- من باب أعطاء الأهمية لموضوع الوظيفة الدولية وبالنظر لصعوبة سن أو تشريع قانون يعرف بقانون "الوظيفة الدولية"، فأنه يمكن للمشرع العادي في داخل الدولة وعندما مايضع "قانون الوظيفة العامة" أن يخصص فصلاً لموضوع الوظيفة الدولية لحل الأشكاليات التي قد تحصل حول هذا الوظيفة داخل الدول وترك الباقي للقواعد العامة.

في مجال الوظيفة العامة، ونحن هنا لانريد أن نزيد من علوية القانون الداخلي على الدولي ولا أن نخضع الموظف الدولي للقانون الداخلي ولكننا نرى في ذلك توفير لجهد غير يسير وبياناً لأهمية نظام "الوظيفة الدولية"، وقد يكون للأمم المتحدة دوراً كبيراً في هذا المجال من خلال وضع قواعد ونصوص نموذجية لهذا الغرض يمكن الرجوع أليها بهذا الصدد.

2- ضرورة الوقوف عند موقف الشريعة الاسلامية من خضوع الموظف الدولي فيها "المستأمن والسفير مثلاً" لجميع أنواع القضاء الأسلامي عند أرتكابه فعلاً ما وذلك بخلاف القانون الوضعي "القانون الدولي العام" الذي يقرر له حصانة في هذا المجال تجاه جميع أنواع القضاء ألا للمحاكم الأدارية داخل المنظمة نفسها، ونحن هنا لانعترض على حصانات الموظف الدولي الأخرى، لكننا نرى في موقف الشريعة الأسلامية قمة العدالة والأنصاف، أما في خضوع الموظف للمحاكم الأدارية للمنظمات الدولية محاذير كثيرة أقلها "أن الخصم والحكم واحد" لأن الموظف أبتداءً وأنتهاءً يمثل المنظمة الدولية، ففي هذا الأمر أخلالاً بمبدأ حياد القاضي وعدم أنحيازه، الذي بدونه لاتقوم قيامة القضاء ويكون منع الظلم وأرجاع الحقوق لأهلها شيء محال بل هو من ضرب الخيال.

ثالثاً: **تساؤلات وأفكار مستقبلية**:

نسجل هنا بعض الأسئلة المتواضعة التي نراها جديرة بالبحث والتمحيص لمن يريد البحث مستقبلاً في هذا الموضوع أو في المواضيع المتعلقة به، وكما يأتي:

السؤال رقم (1): وأن كان ثابتاً اليوم تقريباً بأن الفرد من أشخاص القانون الدولي العام، هل أن تزايد نشاط المنظمات الدولية والموظف الدولي وأهمية هذا النشاط للجماعة الدولية، وكون الموظف الدولي فرداً، هل أن ذلك يعزز من كون الفرد شخصاً من أشخاص القانون الدولي العام، لأن المنظمة شخص من أشخاص القانون الدولي العام والمنظمة لاتعمل وتبقى جامدة دون الفرد "الموظف الدولي"؟

السؤال رقم (2): وجود نظامين مهمين على الصعيد الدولي "الحماية الدبلوماسية والحماية الوظيفية" ماهي أسس التفرقة بينهما ؟ وهل يمكن الأستفادة من هذين النظامين معاً ؟

السؤال رقم (3): التظلم الإداري الدولي والتظلم الإداري الداخلي، كذلك تمتع الأحكام الصادرة من المحاكم الأدارية التابعة للمنظمات الدولية بقوة الشيء المقضي به، هل يمكن صياغة نظرية عامة للقضاء الاداري الدولي؟

السؤال رقم (4): ماهو الحكم في حالة ممارسة فرد واحد لوظيفتين معاً (عامة ودولية) ؟ وما هي الآثار المترتبة على ذلك ؟ وهل يمكن فرض عقوبة على هذا الشخص ؟ وماهي هذه العقوبة ؟ خصوصاً أن قوانين الأنضباط تخلو من الأجابة على هذا السؤال.

السؤال رقم (5): بعد أن عرفنا بوجود مايسمى مجازاً بقانون "المنظمات الدولية"، هل يمكن تدوين وكتابة قواعد هذا القانون ؟ وما هي الأسس التي يقوم عليها ؟ ومن هي السلطة التشريعية التي تضعه ومن هي السلطة التنفيذية التي تنفذه ومن هي السلطة القضائية التي تطبقه وهل يوجد جزاء مقرر في حالة مخالفة قواعد هذا القانون من قبل المنظمات الدولية والموظفين الدوليين ؟

السؤال رقم (6): المقارنة بين الشريعة الأسلامية والقانون الدولي العام في مجال خضوع الموظف الدولي للقضاء الوطني بأنواعه المختلفة أو تمتعه بالحصانة تجاه هذا القضاء، وما هي الأسس والأسباب التي يستند عليها موقف الشريعة والقانون في هذا المجال ؟

السؤال رقم (7): النظام الانضباطي للموظف الدولي، ومقارنته بالنظام الأنضباطي الداخلي، ماهي العقوبات التي يشتمل عليها ؟ وقبل ذلك ماهي الافعال المجرمة فيه ؟ وهل تخضع لقاعدة لاجريمة ولاعقوبة ألا بنص ؟ وماهي الظروف المشددة والمخففة لعقوبات التي تفرض على الموظف الدولي؟

السؤال رقم (8): في ظل العولمة التي تغزو العالم وفي ظل نظام الأنترنيت الذي جعل من العالم قرية صغيرة هل نحن سائرون نحو تفوق الموظف العام على الدولي أم العكس ؟ وبعد ذلك هل نحن بحاجة للتمييز بين الموظف العام والموظف الدولي أم نحن سائرون تجاه أندماج الوظيفة الدولية بالوظيفة العامة. ومن ثم فلا حاجة للتميز بينهما عند ذلك ؟

السؤال رقم (9): في ظل التطور الحاصل والتقدم العلمي والتكنلوجي المعاصر، فأن البعض من الكتاب [1]، أخذ ينادي بنظام (الحكومة الأ ليكترونية) ومن ثم (الموظف الأليكتروني)، على أساس أنه يحقق مبدأ المساواة أمام المرافق العامة ويقلل من حالات التمييز بين المواطنين على أساس العلاقات الشخصية والقرابة والطائفية والعرقية أو الأنتماءات السياسية والتي يمنعها مبدأ حياد المرفق العام، ويتغلب بالتدرج على مشكلة الواسطة والمحسوبية. وقبل توجيهنا لسؤال لابد أن نقول لهذه المطالبة حدين الأول ما ذكرنا أما الثاني أن ذلك يحتاج لتدريب متواصل وإدارة موظفين لهم في الكفاءة والدقة في مجال الحاسوب وما الى ذلك.

---

[1] د. عبدالرزاق الباز، الإدارة العامة (الحكومة الأليكترونية) وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مجلس النشر العلمي، ط1، جامعة الكويت، الكويت، 2004 م، ص193.

أما سؤالنا فهو: مادامت هذه الدعوات موجودة على الصعيد الداخلي (الوطني) فأن وجودها على الصعيد الخارجي (الدولي) أكثر حظاً، نظراً للنشاط الممارس على أقليم أكثر من دولة ولصالح جماعة دولية معينة أو لسائر أعضاء المجتمع الدولي.

فهل نرى في المستقبل القريب موظفاً دولياً أليكترونياً ؟ أن الجواب بالأيجاب ليس من المحال ولا ضرب من ضروب الخيار نظراً لما ذكرنا.. والله أعلم.

قد يكون البعض قد حاول الأجابة على هذه الاسئلة، لكننا نقول بأنها لازالت جديرة بالبحث والتمحيص وتقلب وجهات النظر فيها، ومحاولة رسم صورة لها بألوان الطيف القانوني عموماً والدولي منه على وجه الخصوص.

وختاماً نحمد الله أولاً وآخراً على نعمائه وفضله، ونقول أن أصبنا فمن الله وفضله وأن أخطئنا فمن أنفسنا، ولكن شفيعنا في كل ذلك صدق العمل وحسن المحاولة.

والله من وراء القصد.

الملخص

يعد (القانون الإداري) كما هو معلوم لدارسي القانون واحداً من أهم فروع أو أقسام القانون العام في وقتنا الحاضر، وأن أهمية هذا الموضوع تنبع من أهمية وطبيعة الموضوعات التي يتناولها هذا القانون والتي تشكل بجملتها أهم مقومات ومكونات هذا القانون الحيوي.

فبمجرد الأنتباه الى كلمة (الأداري) في هذا القانون الكافية للدلالة على أهمية وحيوية هذا القانون فهو بأختصار شديد قانون الأدارة العامة، وليس بغريب على أحد أهمية الدور الذي تلعبه الأدارة في الحياة العامة وتقديم وتوفير مختلف الخدمات العامة، فلا يكاد يمر يوم دون أن تكون للأنسان حاجة بوسع الأدارة أن تقضيها له وتشبع رغباته المتعددة في هذا المجال.

كما لا يخفى على أحدٍ أمام أهمية هذا الدور الذي تلعبه الإدارة وكثرة الخدمات التي تقدمها – بعد أن أصبحت تتدخل في أصغر الأمور الحاجات التي يسعى الأنسان لتوفيرها وتخلت عن وشاح الدولة البوليسية الحارسة – نقول بأنه أمام ذلك فأنها تحتاج لوسائل مختلفة للقيام بهذا الدور من عنصر بشري ومن عنصر مادي، أي تحتاج لذلك لنقلها من حالة السكون الى النشاط الدائم والحركة الدؤوبة المستمرة.

وما يهمنا في هذا المجال هو العنصر البشري الذي لولاه لبقيت الأدارة عاجزة مشلولة عن القيام بأي دور من الأدوار التي ألقيت على عاتقها، مما ساعد على تنظيم هذا العنصر البشري بنظام (الوظيفة العامة).

ونظام الوظيفة بات اليوم من أهم أنظمة ومواضيع القانون الأداري خصوصاً فيما يتعلق (بالموظف العام) وأغلب أحكام هذا الموضوع المهم متعدد الجوانب

وأهمية الموظف العام تنبع أولاً من أهمية القانون الذي يحتويه، وكذلك من أهمية الدور الذي يلعبه والخدمات الجليلة التي يقدمها الموظف العام خدمة للصالح العام.

وفي الناحية الأخرى وعند النظر الى فروع القانون العام نجد بأن (القانون الدولي العام) لا يقل أهمية عن القانون الأداري، وعند النظر الى أشخاص هذا القانون – والتيقن بأنه قد هجر المذهب التقليدي في هذا المجال الذي لا يعترف سوى بالشخصية القانونية الدولية – نجد بأن (المنظمات الدولية) أصبحت اليوم تعد من أهم أشخاص القانون الدولي العام، أيضاً بالنظر للدور الذي تلعبه والخدمة التي تقدمها للجماعة أو المجتمع الدولي أي تقديم خدماتها على صعيد دولي أي أن نشاطها يمتد ليشمل أقاليم وأراضي عدة دول، هذا النشاط المهم يحتاج كذلك لعنصر بشري يعمل على القيام به على أفضل وجه، فكانت الحاجة ملحة عند ذلك لظهور نظام (الوظيفة الدولية)، وظهور شخص يدعى ب (الموظف الدولي).

ولا شك في أن موضوع (الموظف الدولي) يعد اليوم واحداً من أهم مواضيع المنظمات الدولية بصورة خاصة والقانون الدولي العام بصورة عامة.

أن ظهور ما يعرف ب (الموظف العام والموظف الدولي) كان كافياً لجذبنا للخوض في غمار البحث في هذا الموضوع الدقيق الذي لا يخلو من بعض التعقيد وصعوبة التفرقة بينهما في بعض الأحيان، سيما أنه يوجد فريق من الفقه – ليس بقليل – يدعي ويصر على أن الموظف الدولي ما هو ألا

موظفاً عاماً ولكنه يمارس عمله على الصعيد الدولي، وقد دعم هذا الرأي وزادة قوة أن أغلب أحكام الوظيفة الدولية ومن ثم الموظف الدولي مستمدة من أحكام الوظيفة العامة والموظف العام.

لكننا ومع أحترامنا الشديد لهذا الرأي وتقديرنا له نرى بأن النظامين مختلفين ولكل منهما خصوصية ونظام قانوني خاص به يختلف في كثير من الجوانب عن النظام القانوني للآخر

لذا ولكل هذه الأسباب أخترنا موضوع (التمييز بين الموظف العام والموظف الدولي – دراسة في القانون الإداري الدولي) لدراستنا هذه علنا أن نوقف في هذا التمييز و في هذا المجال الذي أشرنا أليه.

ولقد أخترنا لموضوعنا هذا خطة تقوم على تقسيمه الى ثلاثة فصول نرجو أن تكون قد أحاطت بالموضوع في جوانبه المختلفة وذلك وفق التفصيل المبسط المركز اللآتي:

الفصل الأول كان بعنوان (التعريف بالموظف العام)، ورغم أننا نميل للقانون الدولي العام ومن ثم للموظف الدولي وأردنا أن تكون دراستنا في هذا المجال، ألا أننا مع ذلك قدمنا (الموظف العام) على (الموظف الدولي) لسبب وحيد لا ثاني له في ذلك ألا وهو أن (الوظيفة العامة) أسبق ظهوراً وأدق أحكاماً من (الوظيفة الدولية) مما جعلنا هي الأولى لتكون أساساً لنا عند الحديث عن (الموظف الدولي) والأهم عند الوصول الى غاية البحث ألا وهي التمييز والمقارنة بين هذين النظامين الذي لا يقال أحدهما أهمية على الآخر.

كان بحثنا لهذا الفصل مقسماً الى أربعة مباحث في المبحث الأول توقفنا عن تعريف الموظف العام وفي ثلاثة مطالب الأول للتعريف الفقهي،

والثاني للتعريف التشريعي أما الثالث فكان للتعريف القضائي للموظف العام.

وفي المبحث الثاني توقفنا عند شروط الموظف العام في المطلب الأول بينا هذه الشروط في القانون العراقي وفي المطلب الثاني ناقشنا هذه الشروط في القوانين الأخرى، وأخترنا منها القانون الأردني والقانون السوري.

أما في المبحث الثالث فقد عالجنا موضوع (المركز القانوني للموظف العام) في مطلبين، الأول خصصنا للحقوق الموظفين ومزاياهم، أذ بينا في الفرع الأول حقوق الوظيفة وأمتيازاتها وفي الثاني ضمانات الموظفين.

وفي المطلب الثاني وضحنا واجبات الموظف العام وفي فرعين أيضاً الأول للواجبات الإجابية والثاني للواجبات السلبية.

أما المبحث الرابع فقد كان المسؤلية الموظف العام أذ بينا موضوع تلازم وتناسب السلطة والمسؤلية في المطلب الأول والمسؤلية الجزائية والمسؤلية المدنية في مطلب ثانٍ.

أما الفصل الثاني فقد كان بعنوان (التعريف بالموظف الدولي) وقد قسمناه الى خمسة مباحث:

تناول المبحث الأول تعريف الموظف الدولي، أما المبحث الثاني فقد خصصناه لموضوع شروط الموظف الدولي، وقد أوردنا تطبيقات عملية لذلك في خلال التوقف عند شروط الموظف الدولي في منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم (اليونسكو) أولاً وعند شروط قضاة محكمة العدل الدولية ثانياً.

وفي المبحث الثالث عالجنا موضوع النظام أو المركز القانوني للموظف الدولي، وقد بينا فيه عدة مواضيع منها: تعيين الموظف الدولي، الأستقلال

عن الدولة صاحبة الجنسية، الحياد بين دول الأعضاء في المنظمة وعدم الأنحياز لأحدها، الولاء للمنظمة، حقوق الموظف الدولي، وواجبات الموظف الدولي أخيراً.

وجاء المبحث الرابع بعنوان حصانات وأمتيازات الموظف الدولي أذ وضحنا فيه:

الحصانة الشخصية، الحصانة القضائية، الأعفاء من الضرائب المحلية، تحويل العملة، عدم الخضوع لقيود تسجيل الأجانب وقيود الهجرة، حق العودة في الأزمات الدولية، الحق في أستيراد الأثاث الأمتعة دون رسوم كمركية، الأعفاء من الخدمة الوطنية أو تأجيلها، الحق في أستعمال تصريح المرور، وأخيراً النظام الحمائي للموظفين الدوليين مع ذكر مثال لتلك المزايا والحصانات في جامعة الدول العربية.

أخيراً فأن المبحث الخامس بحث في موضوع أحكام المسؤلية القانونية للموظف الدولي.

أخيراً فأن الفصل الثالث جاء بعنوان (المقارنة بين الموظف العام والموظف الدولي) وقد قسمناه الى أربعة مباحث: الأول بعنوان المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث التعريف.

والمبحث الثاني بعنوان المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث الشروط الخاصة بكل منهما.

أما المبحث الثالث فجاء للمقارنة بينهما من حيث النظام أو المركز القانوني لكل منهما، من حيث تكييف العلاقة التي تربط الموظف الدولي بالمنظمة الدولية والموظف العام بالدولة، تعيين كل منهما، من حيث الولاء، والحقوق والواجبات لكل منهما والمزايا والحصانات.

أخيراً فأن المبحث الرابع قد جاء لعقد المقارنة بين الموظف الدولي والموظف العام من حيث المسؤلية، وقد عالجنا في هذا الأطار المهم:

قاعدة حيث تكون السلطة تكون المسؤلية، أرتباط المسؤلية بالتدرج الوظيفي، الطاعة الواجبة للرئيس والأثر المترتب على عدم الطاعة، أنواع المسؤلية، الخضوع للقضاء والخضوع للقانون، ومن حيث أنصراف أثر التصرفات، وأخيراً من حيث العقوبات التي تفرض على كلٍ منهما في حالة ثبوت مسؤوليته.

أما الخاتمة فقد جاءت بثلاث محاور (النتائج والمقترحات والأسئلة المستقبلية) فمن النتائج:

القول بكثرة التعريفات في جهة وأتفاقها على عناصر الموظف العام أو شروطه في جهة أخرى، أما تعريف الموظف الدولي فقد ظل محل خلاف فقهي طويل الى لأن وضعت محكمة العدل الدولية تعريفاً له يضم أهم عناصر الموظف الدولي أو شروطه.

وأن للموظف الدولي شروط تستمد من شروط المنظمات الدولية أستناداً للقاعدة العريقة (ما يشترط في الكل من باب أولى أشتراطه في الجزء)، ثم أن المقارنة بين النظامين لا تخلو من صعوبة على أساس أنهما مختلفان في جوانب متعددة.

أما من المقترحات: تحبيد أن ينظر المشرع الوضعي في القانون الدولي العام الى موقف الشريعة الأسلامية الغراء من خضوع الموظف الدولي (السفير على الأخص) الى جميع أنواع القضاء الأسلامي دون أستثناء يذكر مما يحقق العدالة المطلقة في هذا المجال كيف لا وشارعها هو العدل القدير جل جلاله.

أخيراً فأن أهم الأسئلة المستقبلية لموضوعنا او الجوانب ذات صلة وعلاقة به سؤالنا عن أهمية دور الموظف الدولي وأمكانية تعزيزه لمكانة الفرد على أساس كونه اليوم من أشخاص القانون الدولي العام.

وضرورة المقارنة بين الحماية الدبلوماسية والحماية الوظيفية في أطار القانون الدولي العام، كذلك ضرورة التعرف على محتويات ما يسمى مجازاً بقانون المنظمات الدولية، وهل ستكون الغلبة مستقبلاً للموظف العام أم أن الكفة سترجح لصالح الموظف الدولي، سؤال عل الزمن وتطوراته وتسارع أحداثه لكفيلة بالأجابة عليه.

مع التقدير..

قائمة المصادر

أولاً: القرآن الكريم.

ثانياً: كتب القانون الإداري والوظيفة العامة:

1- د. أبراهيم عبدالعزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة المعارف، الأسكندرية، 2004.

2- د. أحمد محمد جمعة، منازعات القضاء التأديبي، منشأة المعارف، الأسكندرية، 1985.

3- د. أسماعيل صبري مقلد، دراسات في الأدارة العامة، القاهرة، دار المعارف، 1967.

4- أ. حامد الحرفة مع نخبة من الأخصائيين، موسوعة الأدارة الحديثة والحوافز، المجلد الأول والمجلد الرابع، ط1، الدارالعربية للموسوعات، بيروت، لبنان، 1980.

5- د. حمدي أمين عبدالهادي، أدارة شؤون موظفي الدولة – أصولها وأساليبها، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1982.

6- د. حمدي أمين عبدالهادي، الإدارة العامة العربية المعاصرة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1977.

7- المحامي زين العابدين بركات، الموسوعة الإدارية في القانون الأداري السوري والمقارن، دار الفكر، 1394 ه – 1974م.

8- المحامي زين العابدين بركات، مبادئ في القانون الإداري السوري والمقارن، دار الفكر، 1392 ه – 1972م.

9- د. سعد عبدالجبار العلوش، نظرية المؤسسة العامة وتطبيقها في التشريع العراقي، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.

10- د. سعد عصفور و د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني ورقابته على أعمال الأدارة، دار النهضة العربية، بيروت، 1978

11- د. سليمان الطماوي، القضاء الأداري، الكتاب الثالث – قضاء التأديب، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.

12- د. سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الأداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.

13- د. شاب توما منصور، القانون الأداري، الكتاب الثاني، ط1، جامعة بغداد، 1980.

14- د. شفيق عبدالمجيد الحديثي، النظام الأنضباطي لموظفي الدولة في العراق، رسالة ماجستير، جامعة بغداد، 1975.

15- د. عاطف محمد عبيد، أدارة الأفراد والعلاقات الأنسانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1970.

16- د. عامر الكبيسي، الأدارة العامة بين النظرية والتطبيق، ج1، دار الحرية للطباعة، بغداد، 1975.

17- د. عبد الحميد متولي، الموظفون العموميون، مطبعة الجزيرة، بغداد، 1973.

18- د. عبدالرزاق الباز، الإدارة العامة (الحكومة الإليكترونية) وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مجلس النشر العلمي، ط1، جامعة الكويت، .2004

19- د. عبدالغني بسيوني عبدالله، أصول علم الأدارة العامة، منشأة المعارف، الأسكندرية، 2006 م.

20- د. عبدالقادر الشيخلي، النظام القانوني للجزاءات التأديبية، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، 1983.

21- د. عبدالله طلبة، القانون الأداري، وزارة التعليم العالي السوري، جامعة دمشق، 1420- 1421 ه - 1999- 2000 م.
22- د. علي السلمي، إدارة الأفراد لرفع الكفاية الأنتاجية، دار المعارف، القاهرة، 1970.
23- د. علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2004.
24- د. علي خطار شطناوي، الوجيز في القانون الإداري، ط1، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، 2003.
25- د. علي محمد بدير و د. عصام عبدالوهاب البرزنجي و د. مهدي ياسين السلامي، مبادئ وأحكام القانون الأداري، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، كلية القانون، 1993.
26- د. غازي فيصل مهدي، شرح أحكام قانون أنضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991 وتعديلاته، جامعة النهرين، كلية الحقوق، 2004.
27- د. فؤاد العطار، القانون الأداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1972.
28- د. فوزي حبيش، الموظف العام - حقوقه وواجباته، المنظمة العربية للعلوم الأدارية، عمان، 1982.
29- د. ماجد راغب الحلو، القانون الأداري، دار المطبوعات الجامعية، الأسكندرية، 1982.
30- د. ماجد راغب الحلو، علم الأدارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، الأسكندرية، 1982.
31- د. ماهر صالح علاوي الجبوري، مبادئ القانون الأداري، دراسة مقارنة، جامعة الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، 1417 ه - 1996 م.

32- د. محمد أنس قاسم جعفر، نظرية الترقية في الوظيفة العامة وأثرها في فاعلية الأدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973.

33- أ. محمد عبدالرحيم عنبر، الضوابط العلمية والقانونية للأدارة العامة في القطاع الحكومي والقطاع العام، مكان نشر بلا، 1973.

34- د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقها، دار المعارف، القاهرة، 1967.

35- د. محمد فؤاد مهنا، مبادئ وأحكام القانون الأداري في ظل الأتجاهات الحديثة، دراسة مقارنة، المجلد الثاني، دار المعارف، القاهرة 1978.

36- د. محمود حلمي، القضاء الإداري، ط3، دار الفكر العربي، القاهرة، سنة نشر بلا.

37- د. محمود حلمي، نظام العاملين المدنيين بالجهاز الأداري والقطاع العام، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1974.

38- د. محمود عاطف البنا، مبادئ القانون الأداري في أساليب النشاط الأداري ووسائله، دار الفكر العربي، القاهرة، 1979.

39- د. نبيل أرسلان، الحوافز في قوانين العاملين بالحكومة والقطاع العام، دار النهضة العربية، 1978.

ثالثاً: كتب القانون الدولي العام والمنظمات الدولية والوظيفة الدولية:

1- د. أبراهيم محمد العاني، التنظيم الدولي، دار الفكر العربي، 1975.

2- د. احمد أبو الوفا، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، ط5، دار النهضة العربية، القاهرة، 1419 ه - 1998 م.

3- د. احمد أبو الوفا، منظمة الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة والأقليمية (مع دراسة خاصة للمنظمة العالمية للتجارة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1418 ه – 1997 م.
4- د. جمال طه ندا، الموظف الدولي – دراسة مقارنة للقانون الدولي الإداري، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1986.
5- د. رجب عبدالمنعم متولي. الموظف الدولي في بيئته المهنية ودوره في حل المنازعات الدولية بالوسائل السلمية، ط1، دار نشر بلا، 2001 – 2002.
6- د. رشاد عارف السيد، القانون الدولي العام في ثوبه الجديد، ط2، دار نشر بلا، 2005.
7- المحامي سمير فرنان بايي، الحصانات الدبلوماسية، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1 دار نشر بلا، 2005.
8- د. صلاح الدين عامر، قانون التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2001-- 2002
9- د. عبدالعزيز سرحان، القانون الدولي الأداري، ط1، دار نشر بلا، 1977 -1978.
10- د. عبدالكريم علوان خضير، الوسيط في القانون الدولي العام، الكتاب الرابع، المنظمات الدولية، ط1، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 1997.
11- د. عصام العطية، مبادئ القانون الدولي العام، ط6، توزيع المكتبة القانونية، المتنبي، بغداد، سنة نشر بلا.
12- د. علي صادق أبو الهيف، دراسة متعمقة في القانون الدولي العام، جامعة العلاقات الدولية، الأردن، برنامج التعليم المفتوح، سنة نشر وطبع بلا.

13- د. علي مقبول، الحصانات الدبلوماسية والقنصلية والمعاهدات في الفقه الأسلامي والقانون الدولي - دراسة مقارنة، ط1، مركز الجزيرة العربية للدراسات والبحوث، صنعاء، رمضان 1421 ه - ديسمبر 2000 م.

14- د. فخري رشيد مهنا و د. صلاح ياسين الحديثي، المنظمات الدولية، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة الموصل، كلية القانون، دار الكتب للطباعة والنشر، سنة نشر وطبع بلا.

15- د. محمد حافظ غانم، مبادئ القانون الدولي العام، القاهرة، 1967.

16- د. محمد سامي عبدالحميد و د. محمد سعيد الدقاق و د. أبراهيم أحمد خليفة، التنظيم الدولي، القسم الأول، الجماعة الدولية، منشأة المعارف، الأسكندرية، 2004.

17- د. محمد سامي عبدالحميد و د. محمد سعيد الدقاق و د. أبراهيم أحمد خليفة، التنظيم الدولي، القسم الثاني، النظرية العامة للمنظمات الدولية، منشأة المعارف، الأسكندرية، 2004.

18- د. محمد سامي عبدالحميد، قانون المنظمات الدولية، الكتاب الأول، ط2، دار نشر بلا، 1972.

19- د. محمد طلعت الغنيمي، الوجيز في التنظيم الدولي، الأسكندرية، 1977.

20- د. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في التنظيم الدولي، منشأة المعارف، الأسكندرية، 1974.

21- د. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون المنظمات الدولية، ط1، منشأة المعارف، الأسكندرية، 1974.

22- د. مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، ط2، القاهرة، 1974.

رابعاً: الكتب القانونية العامة:

1- د. زيد محمود العقايلة، المصطلحات القانونية، ط1، الأصدار الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005.

خامساً: البحوث والمقالات:

1- د. أبراهيم طه الفياض، ولاية القضاء العراقي في نظر دعاوي المسؤولية الإدارية، مجلة العلوم السياسية والقانونية، كلية الحقوق، جامعة بغداد، العدد الأول، حزيران 1976.

2- د. شاب توما منصور، النظام القانوني لعمال الدولة في العراق، مجلة العلوم الأدارية، ع2، س12، القاهرة، 1970.

سادساً: الدساتير والقوانين والأنظمة والتعليمات:

1- دستور جمهورية العراق لسنة 1970 الملغي.

2- دستور المملكة الأردنية الهاشمية لسنة 1952.

3- دستور الجمهورية العربية السورية.

4- قانون الخدمة المدنية العراقي رقم (24) لسنة 1960 المعدل.

5- قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي رقم (14) لسنة 1991 المعدل.

6- قانون أنضباط موظفي الدولة العراقي رقم (36) لسنة 1927 الملغي.

7- قانون أنصباط موظفي الدولة العراقي رقم (69) لسنة 1936 الملغي.

8- قانون التقاعد المدني العراقي رقم (33) لسنة 1966 المعدل.

9- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المعدل.

10- قانون ضريبة الدخل العراقي رقم (113) لسنة 1982 المعدل.

11- قانون المخصصات المحلية العراقي رقم (41) لسنة 1980.

12- قانون الأيفاد والسفر العراقي رقم (38) لسنة 1980.

13- قانون الخدمة الجامعية العراقي رقم (142) لسنة 1976 المعدل.

14- قانون حقوق وألتزامات الموظفين الفرنسي رقم (634) في 13 يوليو 1983.

15- قانون العاملين بالحكومة والقطاع العام المصري رقم (47) لسنة 1978.

16- قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري لسنة 1950.

17- قانون العقوبات السوري لسنة 1949.

18- قانون العقوبات الأقتصادية السوري 1966.

19- نظام الخدمة الدنية الأردني رقم (55) لسنة 2002.

20- قانون الخدمة المدنية الكويتي.

21- اللائحة العامة للموظفين في فرنسا رقم 59/ 244 في 4 فبراير 1959.

22- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (7) لسنة 1960.

23- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (9) لسنة 1960.

24- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (11) لسنة 1960.

25- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (14) لسنة 1968.

26- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (54) لسنة 1968.

27- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (88) لسنة 1975.

28- تعليمات الخدمة المدنية العراقية رقم (92) لسنة 1975.

سابعاً: الأتفاقيات والمواثيق واللوائح الدولية:

1- ميثاق الأمم المتحدة.

2- ميثاق جامعة الدول العربية.

3- النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية.

4- أتفاقية مزايا وحصانات منظمة الأمم المتحدة لسنة 1946.

5- أتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية لسنة 1953.
6- أتفاقية مزايا وحصانات الوكالات المتخصصة.
7- لائحة موظفي الأمم المتحدة.
8- لائحة موظفي جامعة الدول العربية.
9- لائحة موظفي منظمة الدول الأمريكية.
10- لائحة العاملين الدائميين والمؤقتين والمساعدين في الجماعات الأوربية.
11- لائحة موظفي المركز المشترك للبحث النووي.

ثامناً: الفتاوي والقرارات والأحكام القضائية الوطنية:

1- قرار ديوان التدوين القانوني رقم (40) في 6/ 3/ 1956، منشور في مجلة ديوان التدوين القانوني، وزارة العدل، ع1،2، س4، 1965.
2- قرار ديوان التدوين القانوني رقم (259/ 1971) في 30/ 9/ 1971، النشرة القضائية، ع1، س2، 1972.
3- فتوى ديوان التدوين القانوني رقم (96) في 6/ 5/ 1959، منشورة في مجلة ديوان التدوين القانوني، وزارة العدل، ع3، س1، أيلول 1962.
4- فتوى ديوان التدوين القانوني رقم (2/ 78) في 11/ 10/ 1961، مجلة الأحكام العدلية، ع2، س1، 1962.

تاسعاً: الفتاوي والقرارات والأحكام القضائية الدولية:

1- فتوى محكمة العدل الدولية الصادرة في 11 نيسان 1949 بخصوص (التعويض عن الأضرار الحاصلة بسبب الخدمة في الأمم المتحدة).
2- أحكام المحكمة الأدارية للأمم المتحدة من (29- 42) منشورة في مجموعة أحكام هذه المحكمة، ج1، الأحكام من (1- 70).

عاشراً: الدوريات والمجلات:

1- مجلة العلوم السياسية والقانونية / جامعة بغداد.

2- مجلة ديوان التدوين القانوني.

3- النشرة القضائية.

4- مجلة الأحكام العدلية.

5- مجلة العلوم الإدارية المصرية.

6- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية للأمم المتحدة.

Summary

The administrative law as its known in the study of law is one of the branches of general law at the present time , the importance of this subject is follow from the importance and the nature of subject which included in this law , which is entirely from the formation and creation of this vital law.

In only attention to the (administrative) word in this law , it is enough for sign to the importance of administrative role in the public live , presenting and providing various public service , which is passing in the time without the human need of the administration or filling his various needs of this aspects.

Also not disappeared about the importance role of administrative and the greatly of service which is present, which is entering the miner needs and matter which is the human work for getting it which as left a sword of the graduated police state, we are saying in front of this, its need are different instrument for making the human element and material element.

So for that we need transporting it from silent status to a continuous activity and continues movement which has the importance in it is aspect is the human element, without the administration was still remained disable in performing any roles which is helped the organizing of the human elements in system of (General function)

The function system today is the most system of subject of administrative law especially which is concerning a (public official) the most article of this subject is important and has a various aspects..

The importance of (public official) is follow first from the importance of the law which is included also the importance role which is present by the public employ for serving of the public benefit .

In the other aspects and during the view to the branches of the other public law , we will found that the (International public law) is not reduce from the importance of administrative act , in looking at the person of this law , we met that they immigrated the traditional ideology characterize law , we will found that the (International organization) today become as a most persons of the public international law , also in view to the role and services internationally , which it is activities to include of region and land of most state.

This important activity also need a human element which is working for doing it and in a better way , so it is in need of (International function) and appearing of a person known by international official) without doubt the subject of (International official) today is one of matter of international organization privately and general international law commonly .

Appearing of which is identified by general employee and international employee) is enough for attempting us in rush in the research folding of this tiny subject which is not free from some complex and hard of division between them in same time , there is a team of advisors not less than call and insist on that the international official is a public official but he practice his function worldwide , supported the opinion and increased power that the most article system of

the international function , the international function is prolonged of the public function article and public official , but with our great respect and regards to this idea , we will se the two different system , which has a specialty and special legal system which is different in most of feature of the other legal system.

So , for these reason , we have selected the subject of (The difference between the public employee and international employee) the study on the administrative and international law for this study , hopping success in this difference in the aspect which we directed .

So , we have selected for this subject a plan which is divided to three courses , we hope that truthful the subject of a different aspect according to the simple sensitive details as the following:

First course: In title of (International public official) despite of that in first we are winning the general international official , we want to be our study , despite of that we have presented the (General official) to the (International official) employed for the only reason not has a second which is the (Public function) which is one and has a base for the talking about (International official) the purpose of this research is to get the difference and compare between this two system , which one has not the importance to the others.

the nature of subjects which included Our research in this chapter is divided to four inquiries in the first research , we stand up during the identification of the public official in three quests , the first juristical identification , the second the

legislation identification , but the third is for the juridical identification of the public servant.

In the second discussion we have stopped in the general conditions of the first quest , declaring of this condition in the Iraqi act in the second quest we discussed these condition in the other acts , we selected the Jordan & Swiss law among them.

But in the third discussion we have treated the subject of (The central law of the public servant) in the two quest, the first we have specified the official rights, but in the first branch we mentioned the official rights and concessions, in the second the guarantees of employees.

In the second quests we declared the duty of the public employees in the two branches as well, the first the positive duties and the second is the negative duties.

although the fourth discussion was the responsibility of the public employee , we have mentioned the inherence subject and the proportioning of the authority and the responsibility of the first quests & the penal responsibility and the civilian responsibility in the second quests.

But the second course was in title (The defining of international employee) we have divided it to five discussion:

The first discussion was included the defining of the international official, but the second discussion is specified for the subject of the condition of the international officials , we have appointed the practical application for that , by

cessation in condition of the internal official in the United nations for education , culture and science organization (UNESCO) first and in the condition of justice of the internal justice second.

In the third discussion we have treated the system matter or the legal center of the international official, we have appointed: employing of the international official, independence of the state owning the nationality neutrality between the state members in the organization of and non siding of some.

The loyalty for the organization, the right of the international official, and the duty of the international official in the end.

Obeying for constraints of foreigner registration and migration constraint , the right of backing during the international conjuncture , the right for importing furniture & impedimenta without the customers charge , forbidden from the national service or postponing it , the right for using the traffic enouncing , at last protectoral system for the international official with mentioning the example for this hackney in the university of the Arabic states.

Finally the fifth discussion is the research in the subject of the judging responsibility of the international official.

In the end the third course come in title of (The compare between the public official & international official) we have divided it to four discussion: The first in title of (The compare between the public official & international official where identified).

The second discussion in title of the compare between the international official & public official in special condition of them.

But the third discussion was came for compare between them in the system and the legal center for each of them , by fitting the relation which is connect the international official to the international organization and public servant to the state , employing each of them by the loyalty , the rights & duties of each of them .

Finally the fourth discussion was come for dealing compare between the international official and public official by the responsibility , we have treated in this important frame.

Decision where the authority has a responsibility, connecting the responsibility of official hierarchy, the assigned obey for the president and the trace rank of non obeying, the types of responsibility, bowing to the judging and bowing to the law, by parting of behaving trace , finally for the punishments which is compose to each of them during the staying of the responsibility.

The ending will came through three arbors (outcome, compare , future question) the results:

Saying of a lot of identifications in the side and the agreeing of the elements of the public official or its condition in the other sides.

But the identification of the international official was remained as the long argument logic , that the international

justice court has laid the identification include the most elements of the international official & its conditions, the international official has the condition , extending to the condition of the international organization according to the ancient basis (what term for each first gate is capable for terming in the part) , then the compare between two systems is not empty from the hardness in basis which they are different in various sides.

But the approached: The staging post is viewing at the public international law to the Islamic legislation attitudes tempting for bowing of the international official (ambassador specialize) in all type of the Islamic judging without exception , mentioning which is actualize the absolute justice in this aspects .

Finally , the most futurity question of our subject or the aspect which has a relation to our question for the importance of the rule of the international official and the capability of extending of the individuals place in the basis of consisting as the true of the date from the person of the public international law.

The necessary of compare of the diplomatic protection and functional protection in the frame of the public international law, also the necessary of identification of the content of what is identified as licensed by the law of the international law, is the prostrate is for the public official in the future or the cuff is return to the advantage of the international official , the question about the time and its developing and speed in talk it for his warrantor &for answering it.

With many thanks and regards ....

Differentiating between public official and International official

The study on the International administration law

Ahmed Najmaddin Ahmed

2015

التمييز بين
الموظف العام والموظف الدولي
دراسة في القانون الإداري الدولي







دار الراية للنشر والتوزيع
DAR AL RAYA For Publication & Distribution
TEL: 00962 6 5338656 عمان - الأردن
E mail:dar_alraya@yahoo.com